

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Iedereen = gelijk

HANDREIKING LOKALE AANPAK VAN DISCRIMINATIE



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



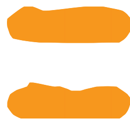






Iedereen = gelijk

Handreiking lokale aanpak van discriminatie





Deel 1: Handreiking



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Discriminatie is een gedragsvorm die niet past bij een beschaafde samenleving. In de samenleving moet respect zijn voor ieder mens. Dit is één van de grondslagen van de Nederlandse rechtsstaat. Discriminatie tast deze grondslag aan en moet worden bestreden. Overheden creëren in samenspraak met burgers de voorwaarden om discriminatoir gedrag te voorkomen en te bestrijden. Wet- en regelgeving biedt hierin handvatten. Voorbeeldgedrag en preventieve communicatie zijn andere hulpmiddelen, evenals het zichtbaar maken van incidenten en de mate waarin incidenten voorkomen. Samenwerken is ook belangrijk in het voorkomen van discriminatie. Hoe beter overheidsorganisaties hun activiteiten ten aanzien van discriminatie afstemmen, en hoe beter zij samenwerken met andere organisaties, groepen en bedrijfsleven in de bestrijding van discriminatie, des te meer gelijke behandeling er is in de Nederlandse samenleving.

Uit cijfers, die afkomstig zijn van Art. 1 (voorheen Landelijk Bureau tegen Rassendiscriminatie), blijkt dat de aanslagen op 11 september 2001 tot een toename van het aantal discriminatieklachten hebben geleid. Daarnaast laten politiecijfers zien dat in de afgelopen jaren in Nederland een toename was van incidenten met een discriminatoir karakter, zoals vechtpartijen en brandstichting met racistische motieven. Uit onderzoek naar discriminatie in de horeca in 2004 bleek dat discriminatie daar veelvoudig voorkwam. Ook discriminatie op grond van leeftijd, geslacht of seksuele geaardheid komt overal voor.

Het bestrijden van discriminatie is dan ook een speerpunt in het beleid van het kabinet. De afgelopen jaren zijn op Rijksniveau initiatieven genomen om te komen tot een meer effectieve preventie en bestrijding van discriminatie. In juni 2007 organiseerden het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en het ministerie van Justitie (Justitie) de conferentie 'Gezamenlijke aanpak discriminatie'. Op deze conferentie is het belang van een gezamenlijke aanpak onderschreven en is tot een gezamenlijke intensivering van de aanpak van discriminatie besloten. Als uitvloeisel daarvan is de werkgroep 'Gezamenlijke Aanpak Discriminatie' opgericht die bestaat uit vertegenwoordigers van: BZK, Justitie, Programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie (WWI), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), politie, het Openbaar Ministerie (OM), Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en Art. 1. Deze werkgroep draagt bij aan een actieve lokale aanpak van discriminatie en een breed gedragen 'sense of urgency'. Daarnaast is door betrokken ministeries gewerkt aan een wet die de regels bevat met betrekking tot de voorzieningen op gemeentelijk niveau voor de behandeling en registratie van klachten over discriminatie (Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen). Het wetsvoorstel is op 10 februari 2009 door de Tweede Kamer en op 23 juni 2009 door de Eerste Kamer aangenomen. Na publicatie in het Staatsblad is de wet officieel van kracht.

Gemeenten hebben de regierol in de aanpak van discriminatie, zowel in preventieve zin als in de bestrijding ervan. Vanuit die rol formuleren zij samen met het OM, de politie en een antidiscriminatievoorziening (ADV) het lokaal antidiscriminatiebeleid. Gemeenten kennen de lokale samenlevingsstructuur en de risico's. Zij hebben als lokale overheid – die dicht bij de mensen staat – de middelen om gericht te werken aan de kwaliteit van de lokale samenleving. Zij kunnen antidiscriminatiebeleid voeren als onderdeel van verschillende beleidsterreinen en hun inwoners de weg wijzen naar een gemakkelijk toegankelijk meldpunt voor discriminatie.

De VNG, het programmaministerie WWI en het ministerie BZK bieden deze handreiking aan gemeenten aan. De handreiking kan fungeren als leidraad en inspiratiebron bij het opzetten en toetsen van lokaal antidiscriminatiebeleid. Gemeenten kunnen gezamenlijk bijdragen aan een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen en zorgdragen voor effectief antidiscriminatiebeleid, passend bij een samenleving waarin ieder mens gelijke rechten en kansen heeft.

1.2 Aanpak

Bij de totstandkoming van deze handreiking is gebruik gemaakt van bureauonderzoek en interviews. Er is bureauonderzoek verricht naar de huidige infrastructuur voor de aanpak van discriminatie en de effectiviteit daarvan, en naar cijfers over de aard en omvang van discriminatie. Verspreid over het land zijn face-to-face en telefonische interviews met portefeuillehouders (burgemeesters of wethouders) en beleidsmedewerkers bij gemeenten afgenomen om de huidige

aanpak van discriminatie te inventariseren. Het gaat om twee gemeenten uit de G4, vijf gemeenten uit de G27, vijf middelgrote gemeenten en vier kleine gemeenten.

Ook zijn twee medewerkers van Art. 1 en vier medewerkers van antidiscriminatiebureaus geïnterviewd, evenals vertegenwoordigers van de CGB, het COC, Amnesty International en Importante (Centrum voor emancipatie). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met twee discriminatieofficieren van de politie en met het Parket-Generaal van het OM. De informatie uit deze interviews is verwerkt in de handreiking.

Wij bedanken degenen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze handreiking. De handreiking sluit mede daardoor nadrukkelijk aan op de praktijk.

1.3 Leeswijzer

De handreiking heeft tot doel dat gemeenten daadwerkelijk aan de slag kunnen met het (verder) ontwikkelen van antidiscriminatiebeleid. De handreiking bestaat uit twee delen:

- Deel 1: een informatieve handreiking die ingaat op het begrip ‘discriminatie’ en de gevolgen ervan voor de maatschappij, waarin informatie wordt gegeven over het wettelijk kader, waarin nut en noodzaak om discriminatie aan te pakken worden weergegeven en waarin de mogelijkheden voor een bestuurlijke aanpak worden geschetst.
- Deel 2: een stappenplan waarin ingegaan wordt op het proces van interactieve beleidsvorming en waarin concrete projecten, maatregelen en activiteiten die door gemeente en ketenpartners (in samenhang) kunnen worden ontwikkeld en uitgevoerd, aan bod komen.

De twee delen van de handreiking zijn complementair aan elkaar; beiden zijn benodigd voor een succesvolle aanpak van discriminatie.

Dit eerste deel begint in hoofdstuk 2 met het definiëren van het begrip discriminatie met als doel bewustwording tot stand te brengen. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens behandeld op welke terreinen discriminatie vaak voorkomt. De persoonlijke en maatschappelijke gevolgen staan centraal in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de noodzaak voor lokaal discriminatiebeleid. Hoe dit vervolgens opgepakt kan worden door middel van integraal beleid wordt in hoofdstuk 6 beschreven. In hoofdstuk 7 wordt het wettelijke kader beschreven. De bestuurlijke mogelijkheden om discriminatie op te pakken staan in hoofdstuk 8.



2 Wat is discriminatie?

Hoe eenvoudig lijkt de uitspraak dat alle mensen gelijke kansen en mogelijkheden moeten hebben, maar hoe complex blijkt dat uit te pakken in de praktijk!

De meest voorkomende gronden van discriminatie zijn:
religie of levensovertuiging;
herkomst;
etnische afkomst;
ras;
geslacht;
leeftijd;
seksuele geaardheid;
(chronische) ziekte;
handicap;
burgerlijke staat.

2.1 Formele definities

Discriminatie wordt door het VN-Mensenrechtencomité als volgt omschreven:

'alle onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur gebaseerd op enige grond als huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status, en die de bedoeling of het gevolg heeft

erkenning, beschikking of gebruik van alle rechten en vrijheden door alle mensen, in gelijke mate, te benadelen of teniet te doen.'[1]

Discriminatie en vooroordelen zijn niet hetzelfde, maar wel sterk met elkaar verbonden. Vooroordelen en stereotiepen heeft iedereen.

'Vooroordelen en stereotypen beïnvloeden ons gedrag ten aanzien van andere mensen. We behandelen mensen vaak anders op basis van de groep waartoe wij ze rekenen. Als onderscheid wordt gemaakt op grond van één of meerdere persoonskenmerken die er in de context niet toe doen, dan wordt gesproken van discriminatie'[2].

De plicht om burgers tegen discriminatie te beschermen is via het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel vastgelegd in onder andere het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, verschillende EU-richtlijnen, diverse VN-Verdragen, en via nationale wetgeving.[3] Het bekendste artikel uit de nationale wetgeving is Artikel 1 van de Grondwet dat luidt:

"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."

2.2 (In)direct en (on)bewust

2.2.1 Directe en indirecte discriminatie

Belangrijk is het verschil tussen directe en indirecte discriminatie. Er is sprake van directe discriminatie als iemand op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid in een vergelijkbare situatie nadeliger behandeld wordt dan een ander. Bij indirecte discriminatie vindt de discriminatie op subtielere wijze plaats. Er is sprake van indirecte discriminatie als een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelswijze mensen van een bepaald ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelswijze objectief door een legitiem doel te rechtvaardigen is. Het gaat bij indirecte discriminatie bijvoorbeeld om beleid dat op het eerste gezicht neutraal lijkt, maar in de praktijk nadelig uitpakt voor een bepaalde groep mensen. Het besluit om bijvoorbeeld gemeentelijke diensten alleen maar via het internet aan te bieden lijkt neutraal. De kans is echter groot dat bepaalde doelgroepen zoals ouderen of mensen die zich geen internetaansluiting kunnen permitteren hierdoor minder goed toegang hebben tot die diensten.

1 Algemeen Commentaar 18 non-discriminatie, paragraaf 7, VN-Mensenrechtencomité.

2 Gé Grubben, Art 1 Discriminatie op lokaal niveau, (Rotterdam 2007) p. 16.

3 Verdere uitwerking van wetgeving komt in Hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde.

2.2.2 Bewuste en onbewuste discriminatie

Dit brengt ons ook bij het onderscheid tussen bewuste en onbewuste discriminatie. Bij bewuste discriminatie gaat het om het bewust nadelig behandelen van (groepen) mensen. Er zijn bijvoorbeeld bedrijven die voor bepaalde functies liever een man aannemen, omdat het werk fysiek heel zwaar is. Vrouwen worden dan bewust benadeeld. Bij onbewuste discriminatie gaat het om handelingen die discriminerend zijn zonder dat de dader zich daarvan bewust is. Een voorbeeld van onbewuste discriminatie is dat een bedrijf aan degenen die er al werken vragen een nieuwe collega te zoeken. Als er bij dit bedrijf alleen maar jonge mensen werken die privé ook voornamelijk met leeftijdsgenoten optrekken, kan het voorkomen dat het bedrijf eerder jonge mensen aanneemt, omdat de werknemers binnen de eigen kennissenkring zoeken. Het is dan niet de bedoeling te discrimineren, maar het resultaat is wel, dat mensen die ouder zijn, weinig of geen kans hebben op een baan bij dit bedrijf. Ook als een maatregel onbewust discriminatoir uitpakt, is deze verboden.



3 Waar komt discriminatie voor?

Discriminatie vind je overal in de samenleving. Door de meldingen van gevallen van discriminatie te registeren is het mogelijk een analyse te maken van de omstandigheden of gelegenheden waar discriminerend gedrag zich het meest voordoet. Hierdoor kunnen antidiscriminatievoorzieningen de verschijningsvormen van discriminatie signaleren en gericht bestrijden.

a. Arbeidsmarkt
Vrouwen op de arbeidsmarkt worden gediscrimineerd wanneer ze voor hetzelfde werk minder betaald krijgen dan hun mannelijke collega's.
Ouderen worden gediscrimineerd wanneer zij niet aangenomen worden voor een baan waarvoor zij wel de kwalificaties hebben, maar vanwege hun leeftijd volgens de werkgever te duur zijn. Of wanneer de werkgever probeert een oudere werknemer weg te werken, omdat deze te duur is in verhouding tot de jongere die hetzelfde werk kan doen.
Een andere vorm van discriminatie doet zich voor bij sollicitatieprocedures, wanneer brieven van mensen met een niet-Nederlands-klinkende achternaam als eerste terzijde worden geschoven.
Daarnaast komt het regelmatig voor dat mensen op de werkplek worden gepest vanwege bepaalde fysieke kenmerken of kenmerkend taalgebruik; ook discriminatie.

b. Horeca
In de horecabranche hebben discotheken een slechte naam wat discriminatie betreft. Het komt regelmatig voor dat mensen op hun uiterlijk worden beoordeeld en vervolgens zonder goede opgaaf van reden de toegang wordt ontzegd.
Het komt ook voor dat mensen die aan een rolstoel gebonden zijn, niet naar binnen kunnen of mogen bij een horecagelegenheid.
c. Woningmarkt
Als een verhuurder iemand in een rolstoel weigert om een flat op de vierde verdieping te verhuren, omdat er geen lift in zit, is dit geen discriminatie. Als diezelfde huisbaas iemand in een rolstoel weigert een benedenwoning te verhuren, terwijl deze met kleine aanpassingen rolstoelvriendelijk te maken is, is dit wel discriminatie.
d. Openbaar vervoer
Discriminatie in het openbaar vervoer gebeurt meestal op grond van uiterlijke kenmerken. De benadering van groepen of individuen bij kaartjescontrole kan kwetsend zijn wanneer de selectie wordt gemaakt op bijvoorbeeld de huidskleur. Overigens kan het moeilijk zijn de grens te trekken tussen discriminatoir gedrag van bijvoorbeeld een controleur en het gedrag van passagiers dat er op gericht kan zijn de confrontatie met de controleur te zoeken.
En verder: overal in het dagelijks leven
Dat je achterdochtig aangekeken wordt bij de bakker vanwege huidskleur lijkt misschien een geringe belasting. Maar als dat dag in dag uit gebeurt en als die situatie zich telkens weer voordoet bij het doen van de boodschappen, dan cumuleert het gevoel gediscrimineerd te worden. Soms is dan maar een kleine druppel nodig die de emmer doet overlopen. Voor de buitenstaander komt dan een plotselinge heftige reactie als een verrassing. Overigens wijst de praktijk uit dat uit dergelijke belevingen maar zelden formele meldingen van discriminatie voortkomen.

Niet alleen slachtoffers van discriminatie kunnen hiervan melding maken, ook getuigen kunnen melding maken van incidenten die zij waarnemen.



4 Gevolgen van discriminatie

Discriminatie heeft niet alleen gevolgen voor het betrokken individu en betrekking op relaties tussen mensen. De leefbaarheid van de hele samenleving is in het geding.

4.1 Sociale uitsluiting en vijandigheid

Een gevolg van discriminatie kan zijn dat een slachtoffer situaties gaat mijden waarvan hij of zij inschat dat het risico groot is om gediscrimineerd te worden. Zaken die heel gewoon horen te zijn in het dagelijkse leven, zoals boodschappen doen of uitgaan, worden voor mensen die gediscrimineerd worden hierdoor een frustratie. Deze spiraal kan leiden tot sociale uitsluiting. Die kan vervolgens leiden tot versterking van wederzijdse vooroordelen en vijandige uitingen of gedrag; individueel of groepsgewijs. Deze ontwikkeling vormt vervolgens een belemmering voor persoonlijk contact en dialoog. En juist dat persoonlijk contact en de dialoog zijn belangrijke voorwaarden om de neerwaartse spiraal waarvan discriminatie de motor is, te kunnen ombuigen.

4.2 Isolement

Niet alle vormen van discriminatie zijn zichtbaar, maar daardoor zijn ze niet minder ernstig. Een man die wegens zijn seksuele geaardheid op straat in elkaar geslagen wordt, is zichtbaar. Een homoseksueel stel dat uit angst niet (meer) gelijktijdig de voordeur uit durft 's ochtends, is een minder zichtbaar gevolg van discriminatie. Het gediscrimineerd worden kan zo leiden tot

isolement. In het uiterste geval keren mensen de maatschappij de rug toe en raken daarmee in een isolement.Gemiste kansen voor individu en maatschappij Een maatschappelijk aspect van discriminatie dat vaak onzichtbaar blijft, is het feit dat bepaalde talenten van mensen onbenut blijven, omdat zij worden vastgepind op één aspect van hun identiteit, bijvoorbeeld een handicap. Zo blijft nogal wat menselijk kapitaal voor de samenleving ontoegankelijk. Als mensen zich terugtrekken vanwege discriminatie, heeft dit ook gevolgen voor de leefbaarheid in de wijk als geheel. Onze samenleving is immers gebaat bij burgers die zich actief inzetten voor de gemeenschap. Discriminatie belemmert de sociale cohesie. Het slachtofferschap van discriminatie strekt zich dus verder uit dan de persoon of groep in kwestie.

4.3 Imago Nederland

Uit recente onderzoeken, onder andere uitgevoerd door de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI)[4], blijkt dat Nederland inboet op zijn verdraagzaamheid. Wij blijken met z'n allen opgeschoven in negatieve richting vergeleken met andere Europese landen. Nederlanders die in het buitenland wonen maken zich zorgen over de in hun ogen afgenomen verdraagzaamheid. Organisaties zoals Amnesty International en ECRI oordelen zeer kritisch over de Nederlandse situatie. Dergelijke berichten hebben een negatieve invloed op het imago en daardoor op de economische positie van Nederland. Grote bedrijven – multinationals die voor veel werkgelegenheid zorgen – kunnen aarzelen om zich in Nederland te vestigen. De harde toon van het integratiedebat in Nederland wordt gezien als een bedreiging voor de economische groei. Bedrijven en expats kunnen uitwijken naar vriendelijker landen, terwijl talent onder minderheden niet tot ontplooiing komt. Goed opgeleide buitenlanders vinden het vestigingsklimaat in Nederland minder aanlokkelijk dan ongeveer 20 jaar geleden. Getalenteerde studenten uit het buitenland komen in mindere mate naar Nederland om er een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van wetenschap en techniek[5].

4 Derde rapport over Nederland, ECRI (2008).

5 Zo stellen de hoogleraren migratie Han Entzinger van de Erasmus Universiteit en hoogleraar economie Eric Bartelsman van de Vrije Universiteit.



5 Noodzaak lokaal antidiscriminatiebeleid

In 2007 werden bij de 35 antidiscriminatievoorzieningen (antidiscriminatiebureaus en meldpunten) 4.247 klachten geregistreerd. Dit was een lichte daling ten opzichte van 2006, maar op 2005 en 2006 na nog steeds het hoogste aantal meldingen in 10 jaar. Ongeveer 43% van deze klachten betrof discriminatie op grond van ras. Op de tweede plaats komt discriminatie op grond van leeftijd: bijna een kwart van alle klachten ging over leeftijdsdiscriminatie. Opvallend is dat, terwijl er een lichte daling van het totaal aantal meldingen plaatsvond, het aantal meldingen van discriminatoir geweld (zowel absoluut als relatief) steeg.[6] Het eerder genoemde aantal van 4.247 discriminatieklachten is waarschijnlijk nog maar het topje van de ijsberg. Niet iedereen die geconfronteerd wordt met discriminatie dient een klacht in bij een antidiscriminatievoorziening. Dit komt voor een groot deel door het niet bekend zijn met of het ontbreken van een antidiscriminatievoorziening in de nabije omgeving.

5.1 Drempel verlagen

De drempel om melding te maken van discriminatie is over het algemeen vrij hoog. Slachtoffers van discriminatie bevinden zich veelal in een zwakkere positie en kunnen vaak moeilijk hun klacht onderbouwen. Daarnaast zijn de mogelijkheden om een klacht in te dienen vaak onbekend bij mensen of bestaat er de indruk dat melden 'toch niets uithaalt'. Angst voor gebrek aan begrip of neer-

6 Kerncijfers 2007: Jaaroverzicht discriminatieklachten bij Antidiscriminatiebureaus en Meldpunten.

buigend gedrag komt de meldingsbereidheid niet ten goede. Tenslotte speelt de (vaak reële) angst om vanwege het melden nog meer problemen te krijgen een rol (victimisatie). Gemeenten kunnen bevorderen dat burgers gemakkelijker hun weg vinden naar een ADV door deze drempels te verlagen.

5.2 Discriminatie komt overal voor

Onderzoek wijst uit dat discriminatie overal in het land voorkomt. Het is niet slechts een probleem van de Randstad of grote gemeenten die een grote allochtone populatie hebben. Eveneens zijn groepen extreem rechtse jongeren niet alleen een probleem van het platteland. Discriminatie manifesteert zich op hardnekkige wijze op allerlei gronden in het hele land.
Uit het jaaroverzicht discriminatieklachten bij ADV's 2007 blijkt bijvoorbeeld dat 30% van de meldingen van allochtonen afkomstig is en 20% van autochtonen (in 50% van de meldingen is de herkomst van het slachtoffer onbekend) en dat deze meldingen betrekking hebben op alle gronden. Het beeld dat bij mensen leeft, dat discriminatie alleen een probleem van allochtonen zou zijn, blijkt dus ongegrond.

5.3 Beter zicht krijgen op realiteit

Er blijkt geen goed inzicht te bestaan in de omvang van de problematiek van discriminatie. Daarbij komt dat verreweg de meeste misdrijven niet worden opgelost.

Er zijn en worden wel inventarisaties van discriminatiezaken uitgevoerd, waaronder de Monitor racisme & extremisme en het landelijk criminaliteitsbeeld discriminatie dat de politie in samenwerking met het OM vanaf 2009 jaarlijks opstelt.

In de zevende rapportage van de Monitor racisme & extremisme (2005) zijn 296 gevallen van racistisch geweld geïnventariseerd[7]. Op basis van de deelstudie Discriminatie-ervaringen 2005 zijn er indicaties dat het in werkelijkheid eerder om duizenden gevallen gaat. Eind 2009 komt naar verwachting de volgende monitor rassendiscriminatie uit. Daarin zal de deelstudie discriminatie-ervaringen worden herhaald. Belangrijke noot bij deze gegevens is dat ze betrekking hebben op racistisch geweld, niet over discriminatoir geweld in het algemeen. Geweld jegens bijvoorbeeld gehandicapten is tot voor kort niet systematisch onderzocht. In het landelijk criminaliteitsbeeld van politie en OM zal aandacht zijn voor de verschillende discriminatiegronden, zoals racisme, homoseksuele gerichtheid en geloofsovertuiging.

Op 20 maart 2008 is door de politie Amsterdam-Amstelland en Gelderland-Zuid het initiatief 'Hatecrimes' van start gegaan. Via de website hatecrimes.nl kunnen discriminatoire delicten anoniem gemeld worden. Dit is een poging om het huidige percentage van aan de politie gemelde racistische en tegen homo's gerichte 'hatecrimes', dat door de politie zelf als 'onacceptabel laag' wordt omschreven, te verhogen.

7 *Monitor racisme,* (dit is racistisch geweld en extreem rechts geweld dat niet racistisch is, maar wel discriminatoir.) p. 22.



6 Integrale aanpak discriminatiebeleid

Het tegengaan en bestrijden van discriminatie heeft als doel: participatie van en gelijke kansen voor iedereen. Dit laat onverlet dat er in een bepaalde situatie sprake kan zijn van differentiatie. Immers, gelijke behandeling heeft betrekking op gelijke situaties. Verschil moet (en mag) juist wel gemaakt worden als mensen de facto in een achtergestelde positie verkeren. Specifieke maatregelen voor specifieke personen of specifieke omstandigheden kunnen gebruikt worden tot een meer gelijke positie in de samenleving is bereikt.

6.1 Integrale aanpak

Discriminatie betreft geen vakgebied, maar is een onderwerp dat vraagt om een integrale aanpak. De vormen van discriminatie en de situaties waarin discriminatie zich meestal voordoen, wijzen de weg naar de beleidsterreinen waar aandacht kan worden besteed aan het voorkomen en bestrijden van discriminatie. De aard en uitingsvormen van discriminatie verschillen per gemeente. Het is dus raadzaam om inzicht te verkrijgen in de situatie in de gemeente, bijvoorbeeld door het uitvoeren van onderzoek of een informatieverzoek te doen bij de antidiscriminatievoorziening. Op deze gebieden zijn rollen en taken te benoemen en zijn protocollen op te stellen.
Het beleidsterrein discriminatie kan nagenoeg binnen alle beleidsterreinen worden meegenomen: van kaderstelling door de raad, via het collegeprogramma naar beleidsnota en uitvoeringsplan.

Ook de samenwerkingsprogramma's met partners, de gemeentelijke ambities op het gebied van de ketenregie en – vooral – de evaluatie van de beleidsresultaten bieden even zoveel aandachtsmomenten voor antidiscriminatiebeleid.

Een gerichte en integrale aanpak is erbij gebaat als het antidiscriminatiebeleid wordt ondergebracht bij een programmamanager/beleidsambtenaar die betrokken is of contacten heeft bij alle relevante beleidsterreinen.
De praktijk leert dat de goede bedoelingen verloren gaan wanneer het antidiscriminatiebeleid beperkt wordt tot een onderdeel van één beleidsterrein, bijvoorbeeld de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of het integratiebeleid. De kans bestaat dan dat het 'discriminatiespecifieke' verloren gaat. Daarom is specifieke sturing nodig op het discriminatiebeleid en is het van belang dat de afspraken met de gerelateerde beleidsterreinen naar de letter en de geest worden uitgevoerd.

De meest voor de hand liggende beleidsterreinen die moeten worden meegenomen in het discriminatiebeleid zijn:
integratie;
onderwijs;
wonen / volkshuisvesting;
leefomgeving/wijken
sociale zaken;
maatschappelijke ondersteuning (Wmo) – ouderen/zieken/gehandicapten;
veiligheid;
sport, cultuur, verenigingen;
economie en horeca;
P&O-beleid (van de gemeente zelf);
communicatiebeleid;
financieel bijdragen aan meldpunt discriminatie (in eigen gemeente of regionaal met andere gemeenten;
bovenlokale samenwerking met buurgemeenten.

6.2 Veel betrokkenen, rollen en taken

Integraal beleid betekent niet alleen veel betrokken beleidsterreinen, het betekent ook dat veel partijen en personen betrokken zijn en een rol en taak te vervullen hebben. Alle rollen en taken, zowel binnen de gemeente als bij de andere betrokken partijen, moeten worden belegd en bewaakt: een complexe organisatie.
Belangrijk is dat bestuurders en ambtenaren bewust zijn van de volgende zaken:

- het besef dat discriminatie voorkomt in iedere gemeente in Nederland;
- hoe breed is discriminatie?;
- wat doet discriminatie met de leefbaarheid in de gemeente?;
- wat is de ernst van de situatie (over welke aantallen hebben wij het)?

Betrokkenen binnen de gemeente:
gemeenteraad (beleidskaders stellen, uitvoering bewaken);
College van B&W (verantwoordelijk planning en controle);
College van B & W (samenhangend integraalbeleid);
portefeuillehouder (initiator, aanspreekpunt);
burgemeester (deelnemer driehoeksoverleg);
beleidsambtenaar discriminatie (ontwikkelen en toezien op uitvoering beleid bestuurlijke ondersteuning, verbinding met ander partijen zoals bijvoorbeeld scholen, jongerenwerk, sportclubs en de jeugdhulpverlening, is aanspreekpunt voor antidiscriminatievoorziening);
beleidsambtenaren betrokken beleidsterreinen (beleidsinhoud);
uitvoerende ambtenaren (aanspreekpunt onderscheiden beleidsterreinen).

6.3 Samenwerking met maatschappelijke partners

Samenwerking is bij de bestrijding van discriminatie van cruciaal belang. De gemeente kan daarin in belangrijke mate bijdragen. Bijvoorbeeld door de samenwerking met de betrokken partijen en organisaties te initiëren en te stimuleren.

De meest voor de handliggende lokale partners zijn:

- schoolbesturen en -directies;
- samenwerkingsverbanden van bedrijven, c.q. werkgevers;
- arbeidsmarktorganisaties zoals UWV en uitzendbureaus;
- woningbouwcorporaties;
- sport- en culturele verenigingen;
- zorginstellingen.

De meest voor de handliggende regionale/landelijke partners zijn:

- buurgemeenten;
- politie;
- Openbaar Ministerie;
- ADV in de regio, of binnen de gemeente;
- organisaties uit het maatschappelijk middenveld in de gemeente of regio;
- provincie.

Al deze partijen, zeker in samenspraak met de gemeente, hebben een schat aan mogelijkheden om discriminatoir gedrag te voorkomen en tegen te gaan.

In deel 2 van de handreiking – het stappenplan – wordt dieper ingegaan op hoe een aanpak van discriminatie ingebed kan worden in de gemeentelijke organisatie en in de samenwerking met maatschappelijke partners.

6.3.1 Buurgemeenten

Met buurgemeenten kunnen afspraken worden gemaakt over een gezamenlijke aanpak van discriminatie in de regio. Er kunnen afspraken worden gemaakt over aansluiting bij, of het opzetten van een antidiscriminatievoorziening met meldpunten in meerdere gemeenten. Gezamenlijk kan bepaald worden wat de gemeenten verwachten van een antidiscriminatievoorziening in de regio. Veel discriminatie-incidenten vinden namelijk plaats buiten de eigen woonplaats van de dader of het slachtoffer of verplaatsen zich.

6.3.2 Politie

De politie neemt alle meldingen en aangiften van discriminatie op. In het regionale discriminatieoverleg (RDO) worden deze meldingen en aangiften besproken en beoordeeld op strafwaardigheid. Dit RDO is een speciaal zaaksoverleg tussen de discriminatieofficier van het OM en vertegenwoordigers van de politie en ADV's. Het vindt minimaal twee maal per jaar plaats. Het verdient aanbeveling dat een vertegenwoordiger van het lokaal bestuur hierbij aanwezig is. Op deze manier wordt de gemeente op de hoogte gesteld. Ook de meldingen die zijn binnengekomen bij de ADV's worden besproken en beoordeeld op strafwaardigheid.
In opdracht van de hoofdofficier van justitie stelt het regiokorps jaarlijks een regionaal criminaliteitsbeeld op. Dit gebeurt op basis van de eigen registratie van discriminatie-incidenten, aangevuld met gegevens van het OM, de ADV's en het lokaal bestuur.
Elk regiokorps heeft een contactpersoon discriminatie die als aanspreekpunt fungeert voor ketenpartners zoals gemeenten.

6.3.3 Openbaar Ministerie (OM)

Het OM is allereerst verantwoordelijk voor de opsporing van discriminatie door de politie. Hierover maakt het OM afspraken met de politie (zoals in de Aanwijzing discriminatie). De opsporing van discriminatiezaken heeft prioriteit. In principe volgt altijd een strafrechtelijke afdoening.
De tweede taak van het OM is de vervolging; het voor de rechter brengen van een discriminatiezaak. Als het gaat om een gewoon delict met discriminatie als motief, dan mag het OM strafverhoging eisen. In totaal zijn 11 discriminatieofficieren aangesteld. Zij zitten in principe de RDO's voor. Het OM draagt zorg voor terugkoppeling van de afdoening van discriminatiezaken naar de politie en de ADV's. Op de agenda van het driehoeksoverleg tussen OM, lokaal bestuur en politie krijgt het onderwerp discriminatie structureel een plek.
De hoofdofficier van justitie plaatst het onderwerp discriminatie minstens tweemaal per jaar op de agenda van het driehoeksoverleg, eenmaal ter bespreking van de criminaliteitsbeeld en het op basis daarvan te voeren discriminatiebeleid en eenmaal ten behoeve van de evaluatie van het gevoerde beleid. Door de samenwerking in het driehoeksoverleg heeft de gemeente een link naar wat er zich op regioniveau afspeelt.

6.3.4 Commissie Gelijke Behandeling (CGB)

De CGB is een landelijke organisatie, die in het leven is geroepen voor het handhaven van de Algemene wet gelijke behandeling. De CGB kan op schriftelijk verzoek belangeloos en kosteloos onderzoeken of onderscheid wordt gemaakt als bedoeld in de wet en hier een oordeel over vellen[8]. Bij ongelijke behandeling is het de bedoeling dat mensen eerst naar de CGB gaan om juridisering van het conflict te voorkomen. De rechter gebruikt deze oordelen meestal als leidend bij zijn uitspraak. Daarnaast houdt de CGB zich bezig met:

- het adviseren van onder andere de regering over de wetgeving met betrekking tot vraagstukken rondom gelijke behandeling;
- het uitvoeren van 'onderzoek uit eigen beweging' (hierbij wordt dus niet eerst een verzoek om een oordeel ingediend);
- het geven van trainingen, colleges en voorlichting over de gelijkebehandelingswetgeving;
- het verzorgen van lezingen op nationale en internationale bijeenkomsten.

6.3.5 Art.1[9]

Tot de oprichting van Art.1 waren er vier expertisecentra die zich met discriminatie bezig hielden: het landelijk expertisecentrum op het gebied van de bestrijding van rassendiscriminatie (LBR), E-quality (gender), Leeftijd (leeftijd) en Movisie (seksuele gerichtheid). Bij de oprichting van Art.1 hebben al deze organisaties afgesproken dat Art.1 voortaan hét expertisecentrum voor discriminatie op alle gronden is. Daarnaast ondersteunt Art.1 de leden (antidiscriminatiebureaus) in hun werkzaamheden. Het landelijk bureau van Art.1 houdt zich bezig met de volgende activiteiten:

- onderzoek en monitoring van discriminatie in Nederland;
- adviseren over beleid en regelgeving van overheden en andere relevante partijen;
- weerbaarheid en sociale cohesie bevorderen;
- stimuleren en ondersteuning bij de totstandkoming van een landelijk dekkend netwerk om discriminatie tegen te gaan;
- deskundigheidsbevordering van en kennisoverdracht aan ADV's.

6.3.6 Antidiscriminatievoorzieningen

Gemeenten worden in het kader van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen verplicht een antidiscriminatievoorziening (ADV) aan de burger aan te bieden. Met de Wet Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen wil de regering de verantwoordelijkheid voor de toegang tot een lokale of regionale ADV in medebewind neerleggen bij gemeenten.

8 Het oordeel van de CGB is juridisch niet bindend. 85% van de oordelen wordt echter opgevolgd. Bovendien moet de rechter bij een eventuele rechtszaak het oordeel meenemen in de toelichting op het vonnis. Als de rechter al afwijkt van het oordeel van de CGB dan mag dat alleen gemotiveerd. Bron CGB.nl.

9 Art.1 is begin 2007 voortgekomen uit het samengaan van de landelijke vereniging van antidiscriminatiebureaus (LV-ADB) en het voormalig Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR). Hierbij zijn de antidiscriminatiebureaus de leden van Art.1 en vormt de voormalige LBR het landelijk stafbureau.

Een ADV is de fysieke organisatie waar de burger terecht kan in geval van discriminatie. Een ADV voorziet in ieder geval in twee taken: bijstand en registratie. Voor de inwerkingtreding van de Wet waren er al zogenoemde antidiscriminatiebureaus. Dit zijn vaak onafhankelijke en op vrijwillige basis opgerichte bureaus, die in de praktijk vaak stichtingen zijn. Gemeenten kunnen deze antidiscriminatiebureaus inschakelen om de wettelijk verplichting van ADV uit te voeren.

De volgende taken van de ADV's worden wettelijk verplicht:
- ondersteuning en advies bij klachten;
- het registreren van klachten over en meldingen van discriminatie.

De gemeentelijke doorverwijsfunctie valt uitdrukkelijk niet onder het verzamelbegrip ADV. Daarnaast bieden de ADV's op lokaal en regionaal niveau onder meer de volgende diensten:
- het organiseren van projecten;
- het geven van voorlichting;
- het maken van een lokale of regionale monitor of trendanalyse.

6.3.7 Maatschappelijk middenveld
Hierbij kan gedacht worden aan maatschappelijke of religieuze organisaties zoals het COC, kerkgemeenschappen, vrouwenorganisaties en andere belangenorganisaties. Voor de gemeente is het zinvol om goede contacten te onderhouden met het maatschappelijk middenveld. Door een netwerk te creëren, zowel tussen de gemeente en de belangenorganisaties, als tussen de belangenorganisaties onderling, wordt dialoog en begrip bevorderd. Via het maatschappelijk middenveld kan de gemeente grote groepen burgers bereiken. Belangenorganisaties kunnen ook geraadpleegd worden voor specifieke kennis over bepaalde groepen in de samenleving en te peilen over hoe deze mensen discriminatie ervaren.

6.3.8 Woningbouwcorporaties
Woningbouwcorporaties kunnen een belangrijke rol spelen in het bestrijden van discriminatie op lokaal niveau. Veel spanningen kunnen immers ontstaan binnen één wijk en tussen buren. Ook komen er bij woningbouwcorporaties meldingen van incidenten en problemen van discriminatoire aard binnen die voor de gemeente van belang kunnen zijn. Goede afspraken met woningbouwcorporaties over het doorgeven van incidenten en hoe samen te handelen bij problemen zijn van groot belang. Daarnaast kunnen gemeenten de woningbouwcorporatie adviseren in het opstellen van een niet-discriminatoir toewijzingsbeleid van woningen.



7 Wettelijk kader

Diverse (internationale) wet- en regelgeving en verdragen verplichten tot het beschermen van mensen tegen discriminatie. Artikel 1 van onze grondwet is hier onder andere op gericht.

Nederland onderschrijft diverse internationale verdragen die specifiek met discriminatie te maken hebben. Belangrijke voorbeelden zijn:

- het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD);
- het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR);
- het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW).

In deze verdragen verplichten de verdragstaten zich tot het actief bestrijden van discriminatie op alle gronden. Ook wordt er bijvoorbeeld in de 'Paris Principles' gesteld dat verdragstaten een instantie (of instanties) moeten hebben die niet alleen voorziet in monitoring van mensenrechtenschendingen (dus ook discriminatie), maar ook advies- en onderzoekstaken moet vervullen.
De verdragstaten, dus ook Nederland, moeten over de naleving van de verdragen periodiek rapporteren. Zij moeten laten zien wat zij doen op het vlak van discriminatiebestrijding in het onderwijs, de woningmarkt, politie, justitie, arbeidsmarkt et cetera.

7.1 Relevante wetsartikelen

Een aantal Nederlandse wetsartikelen is voor de aanpak van discriminatie van belang. De onderstaande opsomming is niet uitputtend.[10]

Artikel 1 van de Grondwet
"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."

Het verbod op discriminatie op deze gronden is uitgewerkt in andere wet- en regelgeving, bijvoorbeeld het Wetboek van strafrecht artikel 90quater en artikel 137c en de Algemene wet gelijke behandeling.

Algemene wet gelijke behandeling
"…ter bevordering van de deelneming op gelijke voet aan het maatschappelijk leven bescherming te bieden tegen discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat, dat het daarom wenselijk is behoudens wettelijke uitzonderingen onderscheid op deze gronden te verbieden…"

Verder worden in de Algemene wet gelijke behandeling onder andere Artikel 1 van de Grondwet en diverse Europese regelgeving uitgewerkt. Mensen mogen niet ongelijk behandeld worden vanwege godsdienst, levensovertuiging, politieke overtuiging, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte, leeftijd, arbeidsduur (fulltime- of parttimewerk) en soort contract (vast of tijdelijk). Er gelden niet voor al deze gronden van discriminatie dezelfde regels. Zo kan iemand die op basis van leeftijd geen alcohol kan kopen zich niet beroepen op deze grond, in tegenstelling tot iemand die op basis van leeftijd geen vast contract krijgt.

Strafrecht

Artikel 90quater
"Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast."

In dit artikel wordt uitgelegd wat in de strafrechtelijke zin onder discriminatie valt. Dit wordt preciezer uitgewerkt in artikelen 137c, d, e, f en g. Echter, het strafrecht hoort het laatste middel te zijn bij het bestrijden van discriminatie.

10 Voor een gedetailleerdere opsomming van wet- en regelgeving inclusief uitleg, verwijzen wij naar Discriminatiebestrijding op lokaal niveau, Grubben (Rotterdam 2007).

Mensen die menen dat zij gediscrimineerd worden, moeten dit in de eerste plaats ergens kunnen melden. Een antidiscriminatievoorziening is hiervoor de aangewezen plek. De vraag of een melding de juridische toets van discriminatie zal doorstaan komt dan als tweede aan de orde.

Artikel 137
In de diverse onderdelen van artikel 137 wordt dieper ingegaan op het beledigen van groepen en het aanzetten tot haat. Artikel 137c:
"Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijk, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete…"

Vrouwen worden in dit artikel niet expliciet genoemd omdat zij al beschermd zijn tegen belediging in andere wetteksten.

Artikel 137d
Dit artikel verbiedt het in het openbaar aanzetten
"tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging,hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijk, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete…"

Hierbij is het voor de strafbaarheid niet van belang of het 'aanzetten tot' ook resultaat heeft.

Artikel 137g en artikel 429quater
In deze beide wetsartikelen wordt discriminatie in het kader van een ambt, beroep of bedrijf verboden. Deze artikelen kunnen bijvoorbeeld van belang zijn in relatie tot de horeca of woningbouwcorporaties, gemeentelijke toezichthouders en op de werkvloer.

7.2 Wet Gemeentelijk Antidiscriminatievoorziening

7.2.1 Regiegroep

Er bestaan in Nederland verscheidene Antidiscriminatiebureaus. In 2005 is een regiegroep onder voorzitterschap van oud-minister mevrouw dr. E. Borst-Eilers ingesteld. Vertegenwoordigers van gemeenten, VNG, Rijksoverheid, antidiscriminatiebureaus en de commissie gelijke behandeling maken onderdeel uit van de regiegroep. De regiegroep constateerde dat er geen sprake was van een landelijk dekkend netwerk van de antidiscriminatievoorzieningen: minder dan de helft van de Nederlanders had toegang tot een antidiscriminatiebureau voor bijstand in geval van discriminatie. Bovendien bleek dat de kwaliteit en taakomschrijving van de Antidiscriminatiebureaus grote verschillen vertoonden.

De regiegroep – waarin de VNG ook participeerde – adviseerde in zijn advies Perspectief op gelijke behandeling dat de burgers in heel Nederland toegang moeten hebben tot een laagdrempelige, onafhankelijke en efficiënte voorziening voor advies en bijstand als zij zich gediscrimineerd voelen.
Volgens de regiegroep zouden deze voorzieningen een drietal taken moeten krijgen:

1. klachtbehandeling (bijstand);
2. klachtregistratie;
3. voorlichting (zowel beleidsadvisering als publieksvoorlichting).

In haar advies maakt de regiegroep onderscheid tussen lokale meldpunten en antidiscriminatiebureaus. Doelstelling van de regiegroep is om met deze meldpunten en antidiscriminatiebureaus te komen tot een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen (ADV's).
Een meldpunt wordt door de regiegroep gezien als: 'plaats, (in iedere gemeente) waar men met een klacht terecht kan en waar een (eerste) gesprek plaatsvindt. Die klacht wordt geregistreerd en al dan niet doorverwezen naar het regionale antidiscriminatiebureau voor behandeling'.[11] En een antidiscriminatiebureau wordt door de regiegroep voorgesteld als: 'een fysiek bureau, bemenst door circa 5 personen en werkend voor een aantal gemeenten, dan wel één grote gemeente'.
De regiegroep adviseerde verder dat een wettelijke regeling noodzakelijk zou zijn om dit landelijk dekkend netwerk tot stand te brengen.

7.2.2 Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen

De regering heeft het advies van de regiegroep in grote lijnen overgenomen. In april 2008 is het wetsvoorstel Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen bij de Tweede Kamer ingediend door het programmaministerie WWI. Het wetsvoorstel is op 10 februari 2009 door de Tweede Kamer en op 23 juni 2009 door de Eerste Kamer aangenomen. Na publicatie in het Staatsblad is de Wet officieel van kracht. De uitvoering van de Wet zal na inwerkingtreding worden overgedragen aan de minister van BZK.

Gemeenten worden met de Wet verplicht om de burger toegang te bieden tot een antidiscriminatievoorziening. De regering stelt hiervoor jaarlijks € 6 miljoen beschikbaar. Het bedrag dat gemeenten ontvangen wordt berekend per hoofd van de bevolking via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

De antidiscriminatievoorziening heeft als wettelijke taken: het verlenen van bijstand en het registreren van klachten. De gemeente moet jaarlijks rapporteren over de hoogte en aard van de klachten aan de minister van BZK. Gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid bij het invullen van deze verplichting. Er zijn wel een aantal randvoorwaarden.

11 Regiegroep Borst, *Perspectief op gelijke behandeling,* (Den Haag 2005) p. 5.

Randvoorwaarden:
De antidiscriminatievoorziening zal zich in de leefomgeving van de burgers bevinden. Het bureau hoeft volgens de Wet niet per se in de gemeente zelf te liggen, zolang de gemeente ervoor zorgt dat de burger op laagdrempelige wijze toegang heeft tot de voorziening. Dit kan bij voorkeur worden vormgegeven door het inrichten van een lokaal meldpunt bij een bestaand gemeentelijk loket waar een (eerste) gesprek plaatsvindt. Indien dit niet mogelijk is, kan een gemeente de doorverwijsfunctie vormgeven door een telefoonlijn en een doorverwijzing via de gemeentelijke website. Het lokale meldpunt verwijst degene die een klacht wil indienen dan door naar de regionale antidiscriminatievoorziening die als een backoffice fungeert.
De voorziening moet onafhankelijk zijn en deze onafhankelijkheid uitstralen.
Nb. Een meerderheid van onze ondervraagden geeft tijdens interviews aan dat het dus misschien niet wenselijk is om de voorziening in het gemeentehuis zelf in te richten.
Er moet een bepaalde professionaliteit gewaarborgd kunnen worden. Het is immers belangrijk dat mensen die de stap hebben genomen om een melding te maken, het gevoel krijgen dat zij serieus genomen worden. Een bepaalde kennis over discriminatie in al haar vormen, en over de manieren om het te herkennen is daarvoor nodig.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet heeft een groot aantal gemeenten al intentieafspraken gemaakt met elkaar en met reeds bestaande antidiscriminatiebureaus.



8 Bestuurlijke mogelijkheden om discriminatie aan te pakken

Antidiscriminatiebeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden. Die verantwoordelijkheid strekt zich uit tot iedereen die gediscrimineerd wordt, die het risico loopt gediscrimineerd te worden en tot alle burgers die discriminatie in de Nederlandse samenleving niet acceptabel vinden. Het Rijk schept de kaders voor discriminatiebestrijding en gelijke behandeling. Gemeenten hebben veel mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het bestrijden en voorkomen van discriminatie. Zij staan dicht bij hun inwoners en kunnen invloed uitoefenen op het lokale samenlevingsklimaat. Met de invoering van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen heeft de gemeente een specifieke taak in de aanpak van discriminatie.

8.1 Gemeentelijke autonomie

Gemeenten kunnen het initiatief nemen om beleid te voeren en het probleem aan te pakken. Een aantal gemeenten doet dit al volop, maar het kan altijd beter. Internationale verdragen zoals het VN-Verdrag tegen Rassendiscriminatie (artikel 2, lid 2) of het VN-Vrouwenverdrag (artikel 4, lid 1) eisen zelfs dat er speciale (tijdelijke) maatregelen genomen worden die gericht zijn op versnelling van de feitelijke gelijkstelling van groepen.

Gemeenten hebben onder andere de belangrijke taak om te zorgen voor een leefbare samenleving voor alle burgers. Zij hebben daartoe verschillende instrumenten in handen, zowel aan de fysieke kant als in de bemiddelingssfeer. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld met het vaststellen van bestemmingsplannen en het ontwikkelen van lokale en regionale infrastructuren zorgen voor wijken waar bewoners zich veilig voelen en met inrichten van onder andere een antidiscriminatievoorziening ervoor zorgen dat burgers ergens terecht kunnen met hun klachten.

Van de gemeente wordt verwacht dat zij de regie voert, ook op het terrein van aanpak discriminatie. Uitsluiting op welke grond dan ook moet worden tegengegaan, elke burger moet kansen krijgen om mee te doen aan het maatschappelijk leven. De gemeente beschikt over de middelen en de doorzettingsmacht om alle partijen die gezamenlijk de sociale infrastructuur vormen, goed te laten functioneren. Daarmee kan de gemeente als eerste bijdragen aan het voorkomen dat de ene burger de andere burger in zijn welzijn belemmert door discriminatoir gedrag en kan de gemeente beter dan andere organisaties zicht krijgen op institutionele discriminatie. En vooral: de gemeente kan hándelen, preventief en repressief.

8.1.1 Preventie

Veel gemeenten die met antidiscriminatiebeleid bezig zijn, richten zich vooral op het voorkomen van discriminatie. Projecten met namen als ‘kansen geven’, ‘meedoen’ en ‘belemmeringen wegnemen’ komen veelvuldig voor. Vaak zijn dit projecten waarin gemeente, samenwerkingspartners én burgers gezamenlijk optrekken om integratie te bevorderen en discriminatie te voorkomen.

Een vorm van preventief handelen waarmee veel kan worden bereikt, is het geven van voorlichting. Bijvoorbeeld op scholen. Het geven van voorlichting blijkt een succesvolle formule om vooroordelen manifest te maken en te laten zien wat dit betekent voor het leven van mensen die daarvan het slachtoffer worden. Praktijkverhalen en nagespeelde situaties en taferelen werken verhelderend, evenals het gezamenlijk analyseren van berichten in de media. Er is voor dit doel veel lesmateriaal beschikbaar – audiovisueel materiaal is veelal het effectiefst! – en er zijn veel mensen bereid om over hun persoonlijke ervaringen te vertellen.

Het geven van voorlichting hoeft overigens niet tot het onderwijs beperkt te worden: ook in het club- en verenigingsleven of in wijkverband kan een dergelijke aanpak of discussie onder deskundige leiding veel nut hebben.

8.1.2 Bestrijding

Naast preventie moet er ook aandacht zijn voor gerichte bestrijding van discriminatie. Het bestrijden van discriminatie vereist integraal beleid: het heeft raakvlakken met heel veel beleidsvelden zoals veiligheid, integratie, Wmo.

Antidiscriminatiebeleid is gebaat bij het inventariseren en analyseren van allerlei situaties die zich kunnen voordoen. Immers, vergelijkbare situaties kunnen zich opnieuw voordoen. Berichtgeving (in de media) van incidenten uit het verleden, kunnen goed gebruikt worden. Door de situatie, het probleem en de wijze van handelen in die situatie te analyseren kan veel geleerd worden; positieve werkwijzen kunnen breder worden verspreid en van dingen die minder goed hebben uitgepakt kan worden geleerd. Door de kennis die met deze werkwijze opgedaan wordt te delen (zowel met de samenwerkingspartners binnen de regio als met andere regio's) kunnen gemeenten en samenwerkingspartners zich beter voorbereiden en in geval van incidenten sneller en adequater handelen.

Bij de beleidsvoorbereiding op de bestrijding van discriminatie kan een aantal vraagstukken een handige leidraad zijn voor gemeenten:

- hoe handelt uw gemeente bij een onverwacht verzoek van een extreemrechtse groepering voor een demonstratie?;
- bij welke grenzen moet de subsidie aan een vereniging worden verminderd of stopgezet?;
- welke maatregelen worden genomen bij discriminatoire spreekkoren bij voetbalwedstrijden?

In 2008 heeft het dorp Waspik veel aandacht getrokken. Hier is bijna anderhalf jaar lang een Liberiaans vluchtelingengezin racistisch getreiterd en bedreigd door een groep jongeren, zonder dat instanties ingrepen. Dit was inmiddels het derde gezin van allochtone afkomst dat in Waspik op racistische gronden was weg getreiterd. Waspik wordt gezien als een duidelijk voorbeeld van wat er kan gebeuren als de gemeente de regie niet tijdig in handen neemt. Forum publiceert: 'de gehanteerde 'faciliterende' regierol van de gemeente is debet gebleken aan het uitblijven van een gezamenlijk beeld en oordeel van de problematiek (…) Die beperkte rol resulteerde erin dat eenduidigheid achterwege bleef.[12]'
In Den Haag is een aanklacht ingediend tegen een ambulancebroeder die in 2005 een man weigerde te helpen omdat hij homo zou zijn. De man overleed enkele dagen later aan een gescheurde aorta.[13]
In Amsterdam haalden Turks-Nederlandse ouders hun kinderen weg bij een blanke school nadat de kinderen jarenlang, zonder ingrijpen van het schoolbestuur, racistisch getreiterd waren.[14]
Op een middelbare school in Friesland hield een leerling een presentatie over de verzetsheldin Hannie Schaft, en riep in de conclusie op om in verzet te komen tegen de huidige bezetting van Nederland door buitenlanders.

12 Henk Smeets en anderen, Onderzoekscommissie 'Liberiaans gezin', FORUM – Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, *Racistische overlast in Waspik, Analyse van de aanpak en lessen voor gemeenten*, (Utrecht 2008), p. 8-9.

13 Metro, 28 mei 2008.

14 NRC Handelsblad, 23 mei 2008.

Op een school in de gemeente Nijmegen werd een leerling van Turks-Nederlandse komaf door zijn nieuwe klasgenoten verwelkomd met de Hitlergroet.
In Beek werden vier allochtone gezinnen in anonieme brieven met de dood en brandstichting in hun huizen bedreigd.[15]
In Drenthe is een werknemer van een supermarkt ontslagen omdat hij volgens de leidinggevende zich in zijn gedrag en uiterlijk teveel als een homo manifesteerde.

8.2 Bestuurlijke bevoegdheden

Naast de landelijke wetgeving hebben gemeenten bepaalde bestuurlijke bevoegdheden om discriminatie op lokaal niveau te bestrijden. De belangrijkste hebben betrekking op horeca-, woon- en sportbeleid.

8.2.1 Horeca

Artikel 3 van de Drank- en Horecawet verbiedt om zonder vergunning van het College van Burgemeester & Wethouders het horecabedrijf uit te oefenen.
Eén van de vereisten om een vergunning te krijgen (en te behouden) is dat de eigenaar niet veroordeeld is voor een delict, waaronder overtreding van de eerder genoemde artikelen 137c t/m g en 429quater.[16] Bij twee overtredingen binnen vijf jaar kan een vergunning geweigerd of ingetrokken worden.
In de praktijk blijkt er echter vrij weinig gebruik gemaakt te worden van dit recht. Verder wordt dit recht als een zeer zwaar middel ervaren. Het aantal aangiftes blijkt gering. In vijf jaar zijn er twee veroordelingen geweest.

Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet kan vanuit het oogpunt van openbare orde de exploitatie van een horecagelegenheid aan een exploitatievergunning worden gebonden. In veel gevallen is deze vergunning opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Hierin kunnen weigeringsgronden specifiek gericht op het bestrijden van discriminatie, worden opgenomen. Bijvoorbeeld: De burgemeester trekt de vergunning in, indien: een leidinggevende, dan wel een door de ondernemer ingehuurde portier, zich schuldig maakt aan discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, (…), of op welke grond dan ook.
Het voordeel van deze aanpak is dat de horecaondernemer extra wordt gestimuleerd erop toe te zien dat zijn of haar personeel zich onthoudt van discriminatie.

15 *Monitor Racisme*, p. 23.

16 Een bescheiden opbrengst, Een verkenning van de bestuursrechtelijk mogelijkheden voor lokale overheden ter bestrijding van discriminatie in de openbare ruimte, p. 9.

Panel Deurbeleid:
De gemeente kan ook overgaan tot bijvoorbeeld het oprichten van een Panel Deurbeleid. Dit panel kan bestaan uit vertegenwoordigers van de gemeente, de politie, de lokale antidiscriminatievoorziening, jongerenorganisaties en de lokale horeca (bijvoorbeeld via de lokale afdeling Koninklijke Horeca Nederland). De samenwerking wordt vastgelegd in een convenant. Horecaondernemers mogen huisregels opstellen. Deze worden door het panel getoetst op helderheid en controleerbaarheid en of ze voldoende bekend worden gemaakt bij het publiek. Ook komen klachten over vermeende discriminatie binnen bij het panel, dat deze toetst en verdere stappen kan ondernemen. In het kader van verhoging van de meldingsbereidheid is het belangrijk om actief te communiceren over het Panel Deurbeleid in een gemeente.

Succesvolle Panels Deurbeleid bestaan bijvoorbeeld al in Amsterdam, Rotterdam, Breda en vele andere gemeenten. In de gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld het initiatief ‘Fair play @ the club’ gelanceerd. Via posters in de stad worden mensen op de website van het Panel Deurbeleid Amsterdam[17] (www.fairplayattheclub.nl) geattendeerd. Als iemand geweigerd is in een uitgaansgelegenheid en het vermoeden bestaat dat er sprake was van discriminatie, dan kan dit online vertrouwelijk gemeld worden. Het Panel neemt elke melding serieus en onderzoekt de aanleiding van de melding.
In Rotterdam[18] en Breda kan via digitale weg, en per sms melding gemaakt worden van weigering waarbij het vermoeden bestaat dat er discriminatie in het spel is.
In Tilburg bestaat de campagne ‘Tilburg by night’. Er is een zogenoemd ‘Stapteam’ opgericht. Het team bestaat uit jongeren van verschillende nationaliteiten (allemaal vrijwilligers) die op uitgaansavonden de stad in gaan om transparant deurbeleid te promoten en de plaatselijke horeca te verkennen. Ook is er een meldpunt horecadiscriminatie opgericht in het centrum om het zo laagdrempelig mogelijk te maken.

8.2.2 Wonen
Bij ernstige burenruzies (al dan niet met discriminatoire motieven of bijwerkingen) kan, als het om huurwoningen gaat, de verhuurder of woningbouwcoöperatie een belangrijke rol spelen. De verhuurder is immers verantwoordelijk voor het woongenot van zijn huurders. Huurders zijn verplicht het gehuurde als goed huurder te gebruiken. Dit betekent dus ook dat een huurder zijn buren niet mag terroriseren.
In uiterste gevallen kan de verhuurder op last van de rechter overgegaan tot ontruiming. Een andere – minder ingrijpende maatregel kan zijn dat de verhuurder (bij huurwoningen) één van de twee partijen een andere woonruimte aanbiedt. Voorzichtigheid is geboden: wanneer de veroorzaker een betere

17 In het Panel Deurbeleid werken jongeren samen met Amsterdamse disco-eigenaren, de gemeente Amsterdam, politie, justitie en het Meldpunt Discriminatie Amsterdam.

18 Panel deurbeleid bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam, RADAR, de Rotterdamse Jongerenraad, de politie en de Rotterdamse horeca.

woning wordt aangeboden dan de huidige, kan dat geïnterpreteerd worden als beloning voor ongewenst gedrag. Vaak wordt juist het slachtoffer gestimuleerd om te verhuizen, wat dus voor de veroorzaker ook een beloning voor ongewenst gedrag is. Dat effect wordt verder versterkt wanneer het leeggekomen huis – om het probleem in de toekomst te verkomen – niet nogmaals wordt aangeboden aan een persoon met identieke persoonskenmerken.

Samenwerking tussen gemeente en woningbouwcoöperaties is nodig, evenals afspraken over wat in dergelijke situaties wenselijk is en waarom. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zorgen voor duidelijke afspraken met woningbouwcoöperaties over maatregelen bij aangifte of signalering van extreme overlast van buren. Goede interne en externe communicatie is eveneens noodzakelijk zodat het in elke wijk duidelijk is dat het terroriseren van je buren niet getolereerd wordt in de gemeente.

Direct met het woonbeleid is de aanpak van wijken verbonden. De gemeente kan investeren in buurtprojecten die gericht zijn op het bevorderen van directe contacten tussen bewoners in een straat, buurt of wijk.

8.2.3 Sport / Subsidierelatie

Het fenomeen discriminatoire spreekkoren tijdens voetbalwedstrijden is een bekend verschijnsel geworden. Hierover kunnen in artikel 149 van de Gemeentewet bepalingen (en sancties) opgenomen worden. De bevoegdheid tot het uitvoeren van deze bepalingen berust op grond van artikel 174 van de Gemeentewet bij de burgemeester. In theorie kan een wedstrijd door de burgemeester stil worden gelegd of gestaakt.[19]
Van dit middel wordt in de praktijk niet veel gebruik gemaakt. Bovendien ligt deze maatregel slechts in de repressieve sfeer. Het kwaad is immers al geschied.

De subsidierelatie kan eerder soelaas bieden. De meeste amateurvoetbalclubs (en vele andere verenigingen binnen de gemeente) ontvangen van de gemeente een subsidie. De gemeente kan daaraan voorschriften stellen. Het bestuursorgaan dat subsidie verstrekt kan verplichtingen opleggen aan de subsidieontvanger. De regels hierover zijn te vinden in Titel 4.2 Subsidies van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een uitvoerbare verplichting is bijvoorbeeld het voeren van een gedragscode waarin clubs zich ertoe verplichten discriminatie op de sportvelden tegen te gaan.
Er kan ook voor gekozen worden om amateursportclubs een 'premie' te geven voor goed gedrag (het naleven van gedragscodes). Hiermee komt het onderwerp uit de repressieve sfeer en worden sportclubs gestimuleerd om zichzelf te bewijzen en uit te blinken. Een van de belangrijkste vormen van preventie van discriminatie is immers het tijdig bereiken van de jeugd. De kansen om dit (via sport en andere verenigingen) te doen mogen niet onbenut blijven.

19 Een bescheiden opbrengst, p. 20.

8.2.4 Andere subsidierelaties

De gemeente heeft natuurlijk niet alleen een subsidierelatie met sportverenigingen maar ook met een veel breder scala aan verenigingen en organisaties. In deze context zijn dus ook afspraken te maken met het algemeen maatschappelijk werk of bijvoorbeeld de GGD. Ook de toegankelijkheid van organisaties of activiteiten kan door de gemeente door middel van subsidieverstrekking bevorderd worden.

8.3 Tot Slot

Er is dus voldoende wet- en regelgeving om discriminatie te bestrijden. Echter, als het besef er niet is dat het probleem actief bestreden moet worden, zijn de wetten papieren tijgers. Er zullen ook beleidsmaatregelen genomen moeten worden om discriminatie te voorkomen, en om belemmeringen die mensen hinderen bij het uitoefenen van hun rechten, weg te nemen. Bij antidiscriminatiebeleid gaat het minstens zoveel om de geest als om de letter van de wet.

Discriminatie kan zowel landelijk als lokaal niet effectief bestreden worden als er geen inzicht bestaat in de aard en omvang van het probleem. Het is dus van groot belang dat de registratie van klachten landelijk dekkend is en op gelijke wijze plaatsvindt. De huidige situatie in Nederland is dat de registratie nog niet op die manier gebeurt. Registratie die plaatsvindt is onvolledig, en sommige zaken zoals geweld tegen gehandicapten worden helemaal niet landelijk geregistreerd.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Iedereen = gelijk

STAPPENPLAN



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties







Iedereen = gelijk

Stappenplan










Deel 2: Stappenplan



1 Inleiding

Dit stappenplan is bestemd voor gemeenten die de aanpak van discriminatie nog niet hebben opgepakt of de bestaande aanpak willen toetsen of verbeteren.

Bij gemeenten die al discriminatiebeleid hebben geformuleerd, valt dit vaak onder integratiebeleid, maar er zijn ook gemeenten die hier specifiek beleid op hebben geformuleerd. Tevens zijn er gemeenten die een klachtenregeling hebben in verband met discriminatie op grond van Art. 1 van de grondwet.

Het stappenplan in deze handreiking kan bijdrage aan de beleidsontwikkeling antidiscriminatie. Het stappenplan wijst de weg naar het ontwikkelen en formuleren van een visie op de aanpak van discriminatie, naar de analyse van de huidige situatie, naar het stellen van prioriteiten en naar de uitwerking daarvan. Ten slotte laat het stappenplan zien hoe de organisatorische borging kan plaatsvinden via duidelijkheid omtrent rollen en taken, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in het samenwerkingsverband met maatschappelijke organisaties, groepen en bedrijven.

Deze stappen bieden een steun in de rug bij:

- Het ontwikkelen van discriminatiebeleid
- Implementatie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen. Het wetsvoorstel is in februari 2009 door de Tweede Kamer en in juni 2009 door de Eerste Kamer aangenomen. Na publicatie het Staatsblad is de Wet officieel van kracht. Uiterlijk een half jaar na inwerkingtreding moeten alle gemeenten aangesloten zijn bij een antidiscriminatievoorziening (ADV) en moet er een landelijk dekkend netwerk van ADV's zijn.

Niet alleen de nieuwe wet is aanleiding voor de aanpak van discriminatie, maar ook een gegeven dat verwoord is in de VNG-visie Integratie 2007-2017, namelijk: het feit dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van iedereen is om mee te werken aan een omgeving, sociaal en fysiek, waarin alle mensen, ongeacht hun achtergronden, herkomst of aard, mee kunnen doen, zich goed voelen en hun weg kunnen vinden en waarin niemand zich buitengesloten of afgewezen voelt.
De minister van BZK heeft tijdens de plenaire behandeling van de Wet op 24 januari 2009 aangegeven dat zij graag met de VNG wil spreken over initiatieven die het lokaal antidiscriminatiebeleid stimuleren.

Het stappenplan voor de aanpak van discriminatie is zo geformuleerd dat gemeenten elk onderdeel kunnen aanpassen aan de lokale situatie en behoeften. Zo kan discriminatie opgepakt worden als integraal beleid, waarbij bestaande processen in nieuw beleid verankerd worden.

1.1 Aanpak

Deze handreiking is gebaseerd op bureauonderzoek en interviews. Er is bureauonderzoek verricht naar de huidige infrastructuur voor de aanpak van discriminatie en de effectiviteit daarvan, en naar cijfers over de aard en omvang van discriminatie. Verspreid over het land zijn face-to-face en telefonische interviews met portefeuillehouders (burgemeesters of wethouders) en beleidsmedewerkers bij gemeenten afgenomen om de huidige aanpak van discriminatie te inventariseren. Het gaat om twee gemeenten uit de G4, vijf gemeenten uit de G27, vijf middelgrote gemeenten en vier kleine gemeenten.

Ook zijn twee medewerkers van Art. 1 en vier medewerkers van antidiscriminatiebureaus geïnterviewd, evenals vertegenwoordigers van de CGB, het COC, Amnesty International en Importante (Centrum voor emancipatie). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met twee discriminatieofficieren van de politie en met het Parket-Generaal van het OM. De informatie uit deze interviews is verwerkt in de handreiking.

Wij bedanken degenen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze handreiking. De handreiking sluit mede daardoor nadrukkelijk aan op de praktijk.

1.2 Leeswijzer

De handreiking heeft tot doel dat gemeenten daadwerkelijk aan de slag kunnen met het (verder) ontwikkelen van antidiscriminatiebeleid. De handreiking bestaat uit twee delen:

- Deel 1: een informatieve handreiking die ingaat op het begrip 'discriminatie' en de gevolgen ervan voor de maatschappij, waarin informatie wordt gegeven over het wettelijk kader, waarin de nut en noodzaak om discriminatie aan te pakken wordt weergegeven en waarin de mogelijkheden voor een bestuurlijke aanpak worden geschetst.
- Deel 2: een stappenplan waarin ingegaan wordt op het proces van interactieve beleidsvorming en komen concrete projecten, maatregelen en activiteiten die door gemeente en ketenpartners (in samenhang) kunnen worden ontwikkeld en uitgevoerd, aan bod.

De twee delen van de handreiking zijn complementair aan elkaar; beiden zijn benodigd voor een succesvolle aanpak van discriminatie.

In dit tweede deel wordt in hoofdstuk 2 het stappenplan toegelicht. In hoofdstuk 3 komt het formuleren van een visie aan bod. Hoofdstuk 4 beschrijft het analyseren van de uitgangssituatie. Het inventariseren van de prioriteiten en de uitwerking hiervan komen achtereenvolgens aan bod in hoofdstuk 5 en 6. De organisatorische borging is onderwerp van hoofdstuk 7.



2 Het stappenplan

Het stappenplan Aanpak Discriminatie bestaat uit een aantal onderwerpen, waarbij de essentiële vragen zijn geformuleerd. Iedere vraag behandelt een aspect waaraan afhankelijk van de lokale situatie, met partners invulling moet worden gegeven.

De onderwerpen die centraal staan in vijf clusters zijn:

Stappen	Onderwerp	Beleidsvragen
1	Visie op de aanpak van discriminatie	Vraag 1 t/m 4
2	Analyse van de uitgangssituatie	Vraag 5 t/m 7
3	Inventarisatie prioriteiten	Vraag 8
4	Uitwerking van lokale prioriteiten	Vraag 9
5	Organisatorische borging van de aanpak van discriminatie	Vraag 10 t/m 14

In de volgende hoofdstukken wordt per hoofdstuk een cluster met bijbehorende beleidsvragen behandeld. Om tot effectief antidiscriminatiebeleid te komen hoeft u enkel de beleidsvragen te beantwoorden. Het gaat om de volgende beleidsvragen:

Nr.	beleidsvragen
1	Wat is de aanleiding om de aanpak van discriminatie vorm te geven of om de huidige aanpak te verbeteren?
2	Wat zijn de doelstellingen van de aanpak van discriminatie?
3	Wie zijn strategische partners in de aanpak van discriminatie?
4	Hoe ziet de gemeente haar rol ten aanzien van de aanpak van discriminatie?
5	Hoe is de huidige situatie in de gemeente?
6	Op welke manier wordt er momenteel aan de aanpak van discriminatie gewerkt?
7	Welke nadere ontwikkeling is mogelijk in de aanpak van discriminatie?
8	Wat zijn de lokale (en regionale) prioriteiten in de aanpak van discriminatie?
9	Welke aanpak wordt gekozen per prioriteit?
10	Op welke manier kan samenhang worden aangebracht in een breed thema als de aanpak van discriminatie?
11	Op welke manier wordt de aanpak van discriminatie binnen het gemeentelijk apparaat georganiseerd?
12	Op welke manier wordt de externe afstemming, eventueel met samenwerkende gemeenten, over de ADV vormgegeven?
13	Waar worden afspraken met betrekking tot de aanpak van discriminatie vastgelegd?
14	Hoe kunnen burgers bij de aanpak van discriminatie worden betrokken?

Door de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen worden de gemeenten voor twee onderdelen in medebewind aangesproken. Het betreft de klachtbehandeling en de registratie. Bij een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB) worden hiervoor de kaders vastgesteld waarbinnen gemeenten de ruimte krijgen een eigen invulling te geven door middel van een verordening.

Projectgroep aanpak discriminatie

Het verdient aanbeveling dat de gemeente de beleidsvragen met zowel interne als externe partners beantwoordt. Het ligt voor de hand daartoe een projectgroep te formeren die in een reeks sessies de diverse clusters behandelt. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om:

- met andere gemeenten uit de regio deze projectgroep te formeren;
- aan te haken bij een bestaande regionale aanpak van discriminatie;
- een projectgroep binnen de gemeente zelf te vormen.

Tijdens de eerste bijeenkomst van de projectgroep wordt besproken wat het doel is van het traject en welke functie de projectgroep hierin heeft.



3 Stap 1: Visie op de aanpak van discriminatie

De visie verwoordt het belang dat de gemeente hecht aan de aanpak van discriminatie. Vanuit een duidelijke visie kunnen interne en externe partijen betrokken worden en kunnen typen maatregelen worden geselecteerd. Een visie kan ook ter ondersteuning dienen om het onderwerp ‘aanpak van discriminatie’ op de politieke agenda te krijgen. Het verdient aanbeveling om in ieder geval de agendering van de aanpak van discriminatie neer te leggen bij de driehoek en gebruik te maken van de kennis en informatie uit het regionaal discriminatieoverleg (RDO)[1]. Als vast agendapunt zal het herhaaldelijk terugkomen.

3.1 Aanleiding voor de aanpak van discriminatie

Eerst dient de aanleiding voor het vormgeven of het verbeteren van de aanpak van discriminatie helder uiteengezet te worden. Daarmee geeft u het proces van het begin af aan richting. Deze aanleiding dient als grondslag voor de vraag: wat zal de aanpak van discriminatie ons in ieder geval op moeten leveren?

1 Het RDO is toegelicht in paragraaf 6.3.2 van deel 1.

Vraag 1:	***Wat is de aanleiding om de aanpak van discriminatie vorm te geven of om de huidige aanpak te verbeteren?***

Als voorbeeld wordt hier een opzet gegeven.
De aanleiding voor de aanpak van discriminatie is tweeledig:

1. de zorg voor een goed functionerende samenleving en het bevorderen van de sociale cohesie, immers discriminatie kan verstrekkende gevolgen hebben voor de slachtoffers ervan en kan leiden tot polarisatie en radicalisering als dat niet goed wordt opgepakt;
2. de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen, die gemeenten verplicht een laagdrempelige voorziening in te richten, is aanleiding om in 2009 na te denken over met welke partners zal worden samengewerkt in de aanpak van discriminatie.

Daarnaast kunnen er nog andere zaken op lokaal niveau meespelen die de urgentie van (de herziening van) een (bestaande) aanpak van discriminatie benadrukken, zoals:

- uitingen van (bepaalde vormen) van discriminatie in de gemeente;
- geluiden van een toenemende polarisatie in de gemeente;
- het ontbreken van inzicht bij gemeenten in de mate waarin discriminatie en/of ongelijke behandeling een rol speelt.

3.2 Doelstellingen voor de aanpak van discriminatie

Vraag 2:	***Wat zijn de doelstellingen van de aanpak van discriminatie?***

De doelstellingen moeten weergeven welke situatie nagestreefd gaat worden met de aanpak van discriminatie. Daarnaast wordt een duidelijk signaal afgegeven dat de gemeente aan de slag gaat met de aanpak van discriminatie. De taken waaraan een ADV wettelijk moet voldoen zijn in de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen[2] vastgelegd en worden uitgewerkt in de AmvB. Daarnaast kunnen er ook lokale doelstellingen zijn waartoe het discriminatiebeleid moet leiden, zoals geen discriminatie betreffende de toegang tot horecagelegenheden in de gemeente (horeca- en deurbeleid), iedereen gelijke kans op de lokale arbeidsmarkt (arbeidsmarktbeleid) en geen discriminatie op de lokale huizenmarkt bij het toewijzen van huur- of koopwoningen (woningmarktbeleid).

Vanzelfsprekend dienen er op lokaal niveau door de gemeente eigen gemeentelijke doelstellingen te worden bepaald. Overleg hierover met interne en externe ketenpartners is gewenst.

2 Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 439, A.

Voorbeelden van meer algemene doelstellingen zijn:
- een goede registratie van alle klachten met betrekking tot discriminatie;
- Nb. Deze doelstelling volgt uit de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen;
- een goede samenwerking met het Openbaar Ministerie (OM) en politie;
- het komen tot lokaal dan wel regionaal antidiscriminatiebeleid;
- het bestrijden van discriminatie op de werkvloer;
- voorlichting en communicatie.

Deze doelstellingen kunnen verder worden uitgewerkt en opgepakt. Dit komt aan bod in de analyse. Een deel van deze doelstellingen kan dan opgepakt worden door een ADV. Voor andere doelstellingen geldt dat de gemeente deze eventueel kan integreren in bestaand beleid. Een aantal gemeenten heeft discriminatiebeleid al ondergebracht bij integratiebeleid.

3.3 Strategische partners voor de aanpak van discriminatie

Strategische partners zijn de essentiële, onmisbare partners bij de aanpak van discriminatie. Strategische partners bevinden zich zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie Door het kiezen van strategische partners bakent u de mogelijkheden en beperkingen van de gezamenlijke actie af. De strategische partners moeten vooral op bestuurlijk niveau van de verschillende organisaties gezocht worden.

Vraag 3: Wie zijn strategische partners in de aanpak van discriminatie?

Bij de aanpak van discriminatie kunnen verschillende beleidsvelden binnen de gemeente betrokken zijn. Afhankelijk van de punten die voor de aanpak van discriminatie geformuleerd worden, kunnen onder andere de volgende afdelingen een rol spelen:
- veiligheid, bijvoorbeeld bij de aanpak van onveilige plekken voor bepaalde groepen in de gemeente (geweld tegen homoseksuelen in het uitgaansgebied);
- integratie, bijvoorbeeld bij het bevorderen van de participatie van bepaalde groepen minderheden;
- Wmo, vanuit het perspectief dat iedereen moet kunnen meedoen;
- onderwijs, bijvoorbeeld bij het voorlichten van jongeren ter preventie van discriminatie;
- werkgelegenheid, bijvoorbeeld bij de aanpak van discriminatie in sollicitatieprocedures;
- sport, bijvoorbeeld bij de aanpak van discriminatoire leuzen in het plaatselijke voetbalstadion;
- cultuur, bijvoorbeeld bij de promotie van de aanpak van discriminatie tijdens culturele festivals die de gemeente sponsort;
- burgerzaken, bijvoorbeeld bij het weigeren door ambtenaren om huwelijken af te sluiten tussen mensen van gelijk geslacht.

Veel instanties die bij de aanpak van discriminatie betrokken moeten worden, zoals politie, OM of een bestaande ADV werken niet op lokale, maar op regionale schaal. Daarom is het voor veel gemeenten – vooral de kleinere en middelgrote – raadzaam om de aanpak van discriminatie regionaal vorm te geven en daarbij samen te werken met gemeenten in de regio. Dit neemt echter niet weg dat elke gemeente binnen de diverse beleidsvelden de aanpak van discriminatie kan neerleggen en ontwikkelen.

Externe strategische partners zijn lokaal/regionaal vooral:
- politie;
- OM;
- ADV's;
- maatschappelijk middenveld, hiertoe behoren onder andere kerken, vakbonden, welzijnsorganisaties en belangenorganisaties;
- buurtgemeenten.

Vooral in grote gemeenten zijn vaak al een aantal belangenorganisaties actief die veel kennis hebben van bepaalde groeperingen en opkomen voor hun belangen. Hierbij kan gedacht worden aan organisaties van migranten, homo's, vrouwen, gehandicapten, op levensovertuiging gebaseerde organisaties et cetera. Bij deze belangenorganisaties kan veel specifieke kennis aanwezig zijn, die van belang is bij het vormgeven van de aanpak van discriminatie.

Landelijk zijn er ook partners die voor advies betrokken kunnen worden bij de aanpak van discriminatie, omdat zij een ruime expertise op dit terrein hebben opgebouwd.

Landelijke partners:
- Commissie Gelijke Behandeling;
- Art. 1;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Justitie;
- Programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie;
- Nationale Ombudsman;
- VNG.

Expertisecentra:
- Landelijk expertisecentrum Diversiteit van de politie.
- Landelijk expertisecentrum Diversiteit van het OM.

3.4 Regierol gemeenten

Vraag 4:	***Hoe ziet de gemeente haar rol ten aanzien van de aanpak van discriminatie?***

Tijdens de conferentie 'Gezamenlijke Aanpak Discriminatie' dat de ministeries van BZK en Justitie organiseerden op 7 juni 2007 is de regierol van gemeenten aan de orde gekomen.
Concreet betekent dit dat gemeenten over ruime sturingsmogelijkheden beschikken op terreinen als openbare orde en veiligheid, sport en horeca[3] om discriminatie aan te pakken en discriminatiebeleid te formuleren. Daarnaast regisseren de gemeenten de uitvoering.

Andere gemeentelijke rollen zijn onder meer:
- De gemeente als beleidsmaker: de gemeente kan op veel verschillende terreinen beleid ontwikkelen om discriminatie te bestrijden. In alle beleidssectoren dienen het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel te worden gegarandeerd.
- De gemeente als rechtshandhaver: in deze rol heeft de gemeente heel veel taken en bevoegdheden op het terrein van discriminatie. Zo mogen op grond van artikel 1 van de Grondwet aan de (lokale) overheid eisen worden gesteld ter naleving van het gelijkheidsbeginsel en ter voorkoming van discriminatie. Op basis van de Gemeentewet kan de burgemeester mensen die zich systematisch discriminatoir uiten en daarmee de orde verstoren uit hun huis laten zetten. Voor een burgemeester gelden specifieke verantwoordelijkheden voor handhaving van de openbare orde. Een burgemeester kan plaatselijke verordeningen opstellen ten aanzien van demonstraties en kan ook bepaalde delen van de gemeente uitroepen tot zone waar preventief gefouilleerd wordt. Er dient hierbij rekening te worden houden met de discriminatoire aspecten die bij de uitvoering een rol kunnen spelen.
- De gemeente als subsidieverstrekker: bij het verstrekken van subsidies kan de gemeente zowel preventief als repressief optreden tegen de door haar gesubsidieerde instellingen en organisaties. Door antidiscriminatievoorwaarden op te nemen in subsidieverordeningen kan de gemeente met haar subsidiebeleid sturen op de aanpak van discriminatie.
- De gemeente als voorbeeldfunctie: gemeenten moeten het goede voorbeeld geven. Dat kan heel eenvoudig door in de gedragscode of de klachtenregeling van de gemeente een antidiscriminatiepassage op te nemen. Gemeenten kunnen er ook voor zorgen dat de openbare gebouwen goed toegankelijk zijn voor lichamelijk gehandicapten en dat de steeds verdergaande digitalisering geen belemmering vormt bij de dienstverlening aan ouderen.

3 Zie deel 1, paragraaf 8.2.

- De gemeente als werkgever: bij het aannemen van werknemers heeft de gemeente binnen haar diversiteitbeleid als taak om een zo divers mogelijk beleid te voeren. Op de werkvloer dient de gemeente als werkgever haar werknemers te beschermen tegen allerlei uitingen en vormen van discriminatie. Daarnaast heeft de gemeente bijzondere opsporingsambtenaren in dienst wiens werk discriminatiegevoelig is. De gemeente als werkgever ziet erop toe dat deze mensen goed opgeleid zijn en hoe zij in de praktijk discriminatie kunnen voorkomen.
- De gemeente in haar preventieve rol. zonder dat er direct sprake is van problemen kan er, gezien ervaringen in andere gemeenten en op internationaal niveau, preventief actie ondernomen worden. In het kader van de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) heeft de gemeente een aantal preventieve taken zoals het bevorderen van de sociale samenhang van dorpen, wijken en buurten en of het bieden van opvoedingsondersteuning aan ouders. Hier zou de aanpak van discriminatie ook in mee kunnen worden genomen.



4 Stap 2: Analyse van de uitgangssituatie

Om de aanpak van discriminatie op de lokale situatie te kunnen laten aansluiten, is een goed beeld van de uitgangssituatie nodig:

- welke discriminatiecijfers zijn bekend binnen de gemeente of in de regio?;
- wat wordt er al aan gedaan?;
- wat kan er nog aanvullend worden gedaan?

Een goede analyse van de uitgangssituatie is het fundament van de aanpak van discriminatie. Wanneer de uitgangssituatie niet goed in kaart is gebracht, is er geen maatwerk mogelijk, kunnen de mogelijkheden van samenwerkingspartners niet goed worden benut en is een goede aanpak van discriminatie in de gemeente onwaarschijnlijk.

4.1 Huidige situatie

Vraag 5: Hoe is de huidige situatie in de gemeente?

Bij voorkeur wordt de huidige situatie uitgewerkt in meetbare termen. Hiervoor is goed inzicht in de huidige situatie noodzakelijk. Bij het inventariseren van de huidige situatie kan, zoals eerder gezegd, ervan uit worden gegaan dat alle vormen van discriminatie in meer of mindere mate voorkomen in iedere gemeente. Zoals in deel 1 is omschreven zijn er diverse gronden voor discriminatie. Deze uiteenzetting dient ter ondersteuning van de bewustwording

van gemeenten dat ADV's breed inzetbaar zijn en dienen als leidraad om na te gaan welke uitingen van discriminatie op lokaal niveau kunnen spelen. Indien dit haalbaar is, verzamelt u per discriminatiegrond de belangrijkste gegevens over het signaleren, de betrokken organisaties en aanspreekpunten. Bronnen zijn onder meer:

- politiegegevens;
- regionaal criminaliteitsbeeld;
- cijfers van antidiscriminatievoorzieningen;
- registratie door andere organisaties;
- Regionaal Discriminatie Overleg (RDO)4;
- signaleringen uit het maatschappelijk middenveld.

Als bij vraag 1 geconstateerd wordt dat er geen inzicht is in het signaleren en voorkomen van discriminatie kan de gemeente vragen naar de ervaringen van bewoners met discriminatie (anoniem) en deze gegevens laten toevoegen aan een bestaand onderzoek, zoals onderzoek dat uitgevoerd wordt door de GGD, of een jaarlijkse veiligheidsmonitor.

Het totaalbeeld van de situatie per discriminatiegrond geeft u weer in een korte samenhangende beschrijving met mogelijk enkele aandachtspunten.
De beschrijving kan zowel kwalitatief als kwantitatief van aard zijn. Voor een goede behandeling van deze vraag door de projectgroep is een goede voorbereiding en duidelijke taakverdeling onmisbaar.

4.2 Huidige aanpak van discriminatie

Vraag 6:	***Op welke manier wordt er momenteel aan de aanpak van discriminatie gewerkt?***

De tweede stap in de analyse van de uitgangssituatie is de inventarisatie van de actuele aanpak rond de discriminatiegronden die op lokaal niveau spelen en van de partners die bij deze aanpak betrokken zijn. Alleen door duidelijkheid over hoe er op dat moment gewerkt wordt aan de aanpak van discriminatie kunnen hiaten zichtbaar gemaakt worden.

Bij vraag 3 is in kaart gebracht welke partners een rol (kunnen) spelen in het discriminatiebeleid. In samenspraak met deze partners kan een overzicht worden gemaakt van de huidige aanpak in de bestrijding van discriminatie. Hieronder vallen bijvoorbeeld voorlichting op scholen en participatiebijeenkomsten, maar ook andere activiteiten en maatregelen van de gemeente en van andere partijen.

Voor een volledig overzicht is het noodzakelijk om zo breed mogelijk te kijken.

4 Het RDO is een structurele samenwerking in alle 25 politieregio's tussen politie, OM en regionale antidiscriminatiebureaus die zijn aangesloten bij Art.1.

Initiatieven van inwoners en ondernemers waar de gemeente geen bemoeienis mee heeft, kunnen een belangrijke rol spelen in de aanpak van discriminatie en dienen daarom in het overzicht meegenomen te worden. Een voorbeeld hiervan is een groep rolstoelgebruikers die gezamenlijk op pad gaat om de rolstoelvriendelijkheid van eetgelegenheden in de praktijk te onderzoeken.

Per discriminatiegrond wordt vastgesteld welke acties de betrokken partijen ondernemen. Zodoende ontstaat een totaalbeeld van de actuele aanpak van de verschillende discriminatiegronden. Deelvragen die leidend kunnen zijn voor het in kaart brengen van de aanpak zijn:
- op welk terrein speelt de aanpak van deze discriminatiegrond?;
- welke inhoudelijke accenten staan centraal in de aanpak?;
- welke partijen spelen een rol?;
- welke samenwerkingsverbanden zijn aangegaan?;
- welke projecten en maatregelen worden uitgevoerd?;
- welke instrumenten worden benut?

4.3 Lacunes in de aanpak van discriminatie

Een derde stap in de analyse van de uitgangssituatie is het maken van een vergelijking tussen vormen van discriminatie die voorkomen enerzijds en de actuele aanpak van discriminatie anderzijds. Deze vergelijking kan lacunes in de huidige aanpak aan het licht brengen.

Vraag 7: Welke nadere ontwikkeling is mogelijk in de aanpak van discriminatie?

Als duidelijk is hoe in de gemeente aan de aanpak van discriminatie gewerkt wordt en welke doelen de gemeente zich stelt voor de aanpak van discriminatie, volgt een onderzoek of er doelen zijn waarbij de aanpak uitbreiding vergt. Het kan voorkomen dat geconcludeerd moet worden dat bepaalde vormen van discriminatie in de gemeente spelen, maar dat daarvoor nog geen aanpak beschikbaar is. Het resultaat is dan een lijst met punten op het gebied van discriminatie waaraan gewerkt gaat worden en met de manier waarop deze aanpak vormgegeven wordt.

Dit kan een zeer uitgebreide lijst zijn van punten met veel of weinig urgentie voor de korte termijn of punten waarvoor een andere aanpak nodig is.

De beantwoording van deze vraag is bij uitstek een taak van de projectgroep. De leden bereiden zich goed voor en wisselen tijdens de vergadering ideeën uit. Wanneer er in de projectgroep leden uit verschillende gemeenten plaatsnemen, is het noodzakelijk dat deze vraag ook per gemeente bekeken wordt. Later kan dan bepaald worden welke punten regionaal en welke lokaal opgepakt dienen te worden.



5 Stap 3: Inventarisatie prioriteiten in de aanpak van discriminatie

Niet alle vormen van discriminatie hebben dezelfde mate van urgentie. De bepaling van prioriteiten vindt plaats op basis van de uitkomsten van de analyse van de uitgangssituatie.

Vraag 8:	***Wat zijn de lokale (en regionale) prioriteiten in de aanpak van discriminatie?***

Prioriteiten kunnen een uiteenlopend karakter hebben. Het kan gaan om een sluimerend probleem dat nu daadwerkelijk aangepakt dient te worden. Maar het kan ook gaan om een al bestaande aanpak die versterkt moet worden.

Bij het gezamenlijk vaststellen van prioriteiten zorgt helderheid over te gebruiken criteria ervoor dat het proces eenvoudiger en controleerbaar is.

Mogelijke criteria in de prioritering zijn:

- het fundamentele karakter van een verschijnsel: toenemende polarisatie in buurten tast de betrokkenheid bij het publieke domein aan met een verdere verslechtering van het sociale klimaat als gevolg;

- de maatschappelijke impact van een verschijnsel: een geval van mishandeling met discriminatoire motieven kan tot veel commotie leiden in de gemeente. Als het een incident betreft maar door de samenleving als iets belangrijks wordt ervaren, is het ook belangrijk dat de gemeente zich hierover zal uitspreken;
- de maatschappelijke schade van een verschijnsel: wanneer er binnen de gemeente sprake is van ongelijke kansen op de arbeidsmarkt, kan dat er op lange termijn toe leiden dat bepaalde doelgroepen ondervertegenwoordigd raken op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt. Een maatschappelijk verschijnsel dat op lange termijn veel schade op kan leveren;
- de duur van een verschijnsel: sluipende vormen van discriminatie kunnen jarenlang aan de orde zijn zonder dat er effectief wordt ingegrepen. Een wijk kan vol staan met discriminatoire graffiti, zonder dat de spanningen tussen bewoners toe- of afnemen. Nog langer wachten met ingrijpen kan onacceptabel zijn in de ogen van de bewoners;
- de wettelijke verplichting van de gemeente: een prioriteit die voor alle gemeenten zal gelden is een goed functionerende ADV, welke is vastgelegd in de Wet;
- de reeds vastgestelde prioriteiten in ander verband: prioriteiten in bijvoorbeeld regionaal politiebeleid kunnen doorklinken in de lokale of regionale aanpak van discriminatie;
- de praktische haalbaarheid: voor sommige punten zal gelden dat ze weliswaar wenselijk zijn, maar uit praktische overwegingen (nog) geen prioriteit krijgen, wat te maken kan hebben met lokale obstakels;
- het financieel kader: ook de beschikbare financiële middelen kunnen een criterium zijn, omdat vanwege beperkt beschikbaar budget niet alle maatregelen gelijktijdig gestart kunnen worden.



6 Stap 4: Uitwerking lokale prioriteiten in de aanpak van discriminatie

Vraag 9: Welke aanpak wordt gekozen per prioriteit?

Per prioriteit wordt nagegaan welke partijen over welke mogelijkheden beschikken. Alle interne en externe partners dienen hierbij aan bod te komen. Hoe kunnen privaat en publiek elkaar versterken? Wat is de rol van bewoners? Et cetera.

Bij het selecteren van partijen is het belangrijk om de ‘bijzondere mogelijkheden’ van de partijen goed te benutten. Zo is de samenwerking met het OM noodzakelijk voor een strafrechtelijke aanpak van discriminatie en kan Art. 1 een belangrijke rol spelen in de expertise op het gebied van discriminatie. Deze mogelijkheden hangen samen met de positionering van partijen, hun informele en formele netwerken, hun gezag bij de achterban en de beschikbare middelen.

De aanpak per prioriteit kan worden vastgesteld aan de hand van de beantwoording van vier deelvragen:

Vraag 9a:	***Wat zijn de beoogde effecten van de aanpak?***

Vraag 9b:	***Wat zijn de effecten van de aanpak?***

Vraag 9c:	***Welke partijen spelen een rol in de aanpak?***

Vraag 9d:	***Welke maatregelen en instrumenten worden gekozen?***

6.1 Uitwerking antidiscriminatievoorziening

Een prioriteit die alle gemeenten zullen uitwerken, is de manier waarop de ADV wordt ingevuld De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen is op 10 februari 2009 door de Tweede Kamer en op 23 juni 2009 door de Eerste Kamer. Na publicatie in het Staatsblad is de Wet officieel van kracht. Daarom is het voor gemeenten van belang om snel van start te gaan met de inrichting van een ADV.

Samen met gemeenten in de regio kan worden bekeken of er bestuurlijk draagvlak is voor een regionaal antidiscriminatiebureau met op lokaal niveau mogelijkheden tot intake en melding. Daarbij dienen vragen beantwoord te worden als:

- welke gemeenten willen aanhaken bij de regionale antidiscriminatiebureau?;
- in welke gemeente komt de fysieke voorziening waar de burgers terechtkunnen?; In wat voor gebouw komt het regionale antidiscriminatiebureau?;
- op welke manier kunnen de burgers in alle gemeenten van de regio zich op lokaal niveau wenden tot een ADV?

De organisatie van de ADV's kan op regionaal niveau bij bestaande antidiscriminatiebureaus worden georganiseerd. Op welke schaal dit gebeurt, is aan de gemeenten. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de voorzieningen van het antidiscriminatiebureau op provinciaal niveau aan te bieden, aan te haken bij de indeling van de 34 centrumgemeenten vrouwopvang, aan te haken bij de indeling van de 25 politieregio's of aan te sluiten bij een andere bestaand regionaal overleg. Voorwaarden bij de beoordeling op welke schaal een antidiscriminatievoorziening moet worden aangeboden, zijn onder andere:

- herkenbaarheid voor de inwoners van de regio;
- overzichtelijk aantal gemeenten in de regio;
- een fysiek bureau dat zo is ingericht dat mensen zich gemakkelijk tot het bureau kunnen wenden;
- laagdrempeligheid (toegankelijkheid voor iedereen).

De taken die door het antidiscriminatiebureau moeten worden uitgevoerd, kunnen worden afgeleid van de eerder in deel 1 genoemde regiegroep Borst-Eilers, namelijk: klachtbehandeling en registratie. Daarnaast kan het bureau zich bijvoorbeeld richten op de preventie van discriminatie en het geven van voorlichting. De gemeenten kunnen de antidiscriminatiebureaus raadplegen bij het schrijven van beleidsnotities.

Bovendien zal elke gemeente moeten zorgen voor een laagdrempelige ADV in de vorm van bijvoorbeeld een meldpunt. Een dergelijk meldpunt hoeft niet een fysiek meldpunt te zijn, maar het kan ook een telefoonnummer of een website zijn waartoe de burger zich, bij voorkeur 24 uur per dag kan wenden. Het bestaan en de bereikbaarheid van deze ADV moeten kenbaar worden gemaakt op de website van de gemeente.

6.2 Uitwerking andere prioriteiten

De aanpak van discriminatie moet zich zeker niet beperken tot het uitwerken van een ADV. In vraag 11 wordt ingegaan op de verschillende beleidsvelden van waaruit prioriteiten tot stand zouden kunnen komen.



7 Stap 5: Organisatorische borging van de aanpak

Vraag 10:	***Op welke manier kan samenhang worden aangebracht in een breed thema als de aanpak van discriminatie?***

Een aantal beleidsonderwerpen met een integraal karakter heeft betrekking op vrijwel alle werkterreinen van de gemeentelijke organisatie. Vaak zijn op die werkterreinen al delen van het integrale onderwerp onder eigen noemer opgepakt.

Formuleren en verankeren

Onderwerpen die zich lenen voor het uitvoeren via integraal beleid roepen vaak in eerste instantie de reactie op: 'Ja, maar dan gaat het dus overal over! Dat wil toch niet zeggen dat alles discriminatie is, of dat dit het enige belangrijke onderwerp is.'

Bij het formuleren van het beleid is het dus zaak van het begin af aan goed in beeld te hebben wat er op verschillende beleidsterreinen rond het onderwerp gebeurt en onder welke noemer. Enerzijds maakt dat duidelijk dat het geformuleerde beleid niet 'nieuw' is en dat er op deelgebieden al wat aan de aanpak van discriminatie gedaan wordt, anderzijds geeft zo'n inventarisatie draagvlak voor de beleidsontwikkeling en implementatie bij die medewerkers die al met deelaspecten aan het werk zijn. Hun activiteiten worden in een breder perspectief geplaatst.

Wanneer er voor wordt gekozen om een beleidsnota op te stellen is het goed in eerste instantie een algemene centrale doelstelling te formuleren en uiteraard de daarbij behorende drijfveren te benoemen.
Met de vaststelling dat deze doelstelling betrekking heeft op vrijwel alle gemeentelijke beleidsterreinen kan de brug worden gemaakt naar het benoemen van die sectoren en de wijze waarop op die specifieke beleidsterreinen maatregelen bestaan of kunnen worden getroffen.
Het is van groot belang de samenhang van de beleidsterreinen aan te geven, zodat ook duidelijk wordt welke belemmeringen kunnen optreden als bepaalde beleidsterreinen niet, of juist overdreven worden benadrukt.

Een goede verankering van integraal beleid begint met het betrekken van de verschillende afdelingen bij de totstandkoming van het beleid. Alleen als op verschillende plekken in de organisatie inhoudelijke betrokkenheid bestaat bij het onderwerp en de samenhang voor de medewerkers duidelijk is, ontstaat intrinsieke betrokkenheid.
Ook de controle en, nog belangrijker, de uitvoering van het beleid, worden bevorderd door een brede aanpak. Een strakke gecentraliseerde controle zonder aanspreekpunten en betrokkenheid op afdelingsniveau leidt vaak niet tot succes: de verantwoordelijke programmamanager loopt het risico een roepende in de woestijn te worden én er is geen interne drive de beleidsdoelstellingen te realiseren.
Dus een wethouder is niet alleen aanspreekpunt voor het beleid, maar de wethouder is verantwoordelijk voor de aanpak van discriminatie!

Integraal beleid vraagt als beleidsvorm dus ook een bepaalde manier van werken in organisaties, waarbij betrokkenheid en inhoudelijke motivatie van medewerkers een belangrijke rol spelen. Het vergt veel controledruk en energie, en inhoudelijk ontstaan er belangrijke risico's als de samenhang van het beleid niet kan worden gegarandeerd omdat binnen bepaalde beleidsterreinen de aanpak van discriminatie niet worden gerealiseerd.

Vraag 11: Op welke manier wordt de aanpak van discriminatie binnen het gemeentelijk apparaat georganiseerd?

De aanpak van discriminatie kan veel gronden en terreinen omvatten. Afhankelijk van de grootte van de gemeente en de omvang van discriminatie kan deze aanpak verschillen. Samenhang aanbrengen in de aanpak achten wij noodzakelijk voor een goede uitvoering van de aanpak.

De meeste gemeenten hebben geen specifieke ambtenaar aanpak discriminatie en zullen deze ook niet aanstellen. Deze taak zal daarom vaak onder een breder takenpakket vallen. Wij pleiten er echter wel voor een specifieke ambtenaar verantwoordelijk te maken. Dit om vooral de intrinsieke betrokkenheid te

kunnen bereiken De ervaring van andere gemeenten leert ons dat de aanpak van discriminatie staat of valt met de betrokkenheid van de bestuurder en ambtenaar.

In de meeste gemeenten zullen de verschillende onderdelen van de aanpak van discriminatie vallen onder meerdere beleidsterreinen en dus onder meerdere ambtenaren. De benoemde coördinator op ambtelijk niveau zal een belangrijke rol spelen in het bevorderen van de communicatie en samenwerking tussen deze sectoren. Ook om te voorkomen dat iedereen een eigen definitie van discriminatie gaat hanteren. De coördinator op ambtelijk niveau is de persoon die overzicht moet hebben over alle relevante ontwikkelingen, die aanspreekpunt voor het ADV en alle interne en externe partners is, die collega's bij elkaar brengt en die een gezamenlijke probleemdefinitie en aanpak initieert.

Beleidsvelden waar discriminatie kan worden ondergebracht en van waaruit lokale prioriteiten voortvloeien zijn bijvoorbeeld:veiligheid, jeugd, integratie, Wmo en wonen, horeca en sport.

Veiligheid
Iedere gemeente voert beleid op het terrein van veiligheid. De meeste gemeenten werken hierin met de kernbeleid veiligheidmethode van de VNG: een methode om integrale veiligheid op te pakken. Discriminatie is een thema dat onder drie van de vijf veiligheidsvelden kan terugkomen. Onder 'veilige woon- en leefomgeving' als het gaat om overlast. Binnen 'jeugd en veiligheid' als het gaat om discriminatie door en onder jongeren en onder 'integriteit en veiligheid' als het gaat om discriminatie met radicaliserende elementen.
In het kader van integraal veiligheidsbeleid wordt gestart met een veiligheidsanalyse (hier wordt inzichtelijk gemaakt wat de belangrijkste problemen zijn op het veiligheidsterrein), door een koppeling van cijfers aan signalen.
Als blijkt dat discriminatie een probleem is dat opgepakt dient te worden binnen veiligheid, zou de coördinator veiligheid binnen de gemeente goed kunnen fungeren als coördinator van discriminatie in het geheel. Redenen hiervoor zijn dat hij of zij een directe lijn heeft met de burgemeester. De burgemeester krijgt vanuit het driehoeksoverleg signalen over discriminatie en de coördinator veiligheid maakt al vanuit zijn veiligheidstaken afspraken met interne en externe partners die voor een deel overeenkomen met die op het gebied van discriminatie.

Jeugd
Binnen gemeenten zal discriminatie in relatie tot jeugd het meest voorkomen. Het ligt dan ook voor de hand om bij het discriminatiebeleid de afdeling jeugd nauw te betrekken; hier liggen mogelijkheden aan de preventieve en de repressieve kant. Voor de preventieve kant kun je denken aan ontwikkeling en opvoeding van jongeren. Voor de repressieve kant kun je denken aan overlastgevende jeugdgroepen.

Integratie
Binnen integratiebeleid in gemeenten wordt vaak aandacht besteed aan het bevorderen van participatie, het bestrijden van achterstanden en het voorkomen van tegenstellingen tussen autochtonen en allochtonen[5]. Discriminatie is een thema dat inhoudelijk goed past binnen integratiebeleid en het ligt voor de hand om, zoals sommige gemeenten al doen, de aanpak van discriminatie hieronder op te nemen. De meeste gemeenten werken hierin met de Kernbeleid Integratie: handreiking voor gemeenten en de VNG-visie Integratie 2007-2017.

Wmo
In een aantal gemeenten wordt discriminatie onder de vlag van de Wmo opgepakt. Elke gemeente heeft naast Wmo-beleid een Wmo-loket, en omdat de Wmo ervan uitgaat dat iedereen moet kunnen meedoen, is discriminatoir gedrag iets wat aan de orde komt in het beleid, maar is het ook een issue dat bij het loket gemeld wordt. Mocht je als gemeente dus een laagdrempelige voorziening zoeken voor het melden van discriminatie, dan is het Wmo-loket hiervoor dus ook geschikt. Wel zal dan expliciet gemeld moeten worden dat burgers met klachten in het kader van discriminatie zich bij het Wmo-loket kunnen melden maar voor de behandeling van de klacht doorverwezen worden naar een antidiscriminatievoorziening. Om de onafhankelijkheid te waarborgen mag de klachtbehandeling niet binnen de gemeentelijke organisatie plaatsvinden De gemeente zal tenslotte in haar analysefase ook nadrukkelijk het Wmo-loket moeten raadplegen.

Wonen, horeca en sport
Op de terreinen van wonen, horeca en sport kan de gemeente tal van bestuurlijke maatregelen treffen. In deel 1 - hoofdstuk 8 wordt uitgebreid op ingegaan op de mogelijkheden op deze terreinen.

7.1 Externe afstemming

Vraag 12: Op welke manier wordt de externe afstemming, eventueel met samenwerkende gemeenten, over de ADV vormgegeven?

Net als communicatie en samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen of diensten, moet ook de afstemming tussen de gemeente en externe partners geregeld worden.

In de meeste gemeenten of regio's zullen al diverse netwerken functioneren waarin uitvoerende instellingen en gemeente(n) deelnemen. Wellicht zijn één of meer van deze netwerken al gericht op onderwerpen van het integratiebeleid. Maak waar mogelijk gebruik van deze bestaande contacten en overlegsituaties om de onderwerpen van de aanpak van discriminatie aan de orde te stellen.

5 VNG, de lokale integratieagenda.

Momenteel wordt in elke politieregio gewerkt aan een goed lopend RDO. Het RDO betekent een structurele samenwerking in alle 25 politieregio's tussen politie, OM (discriminatieofficieren van Justitie) en regionale antidiscriminatiebureaus. In dit overleg worden meldingen en aangiftes van discriminatie besproken en beoordeeld. Voor het RDO is een uniform zaaksoverzicht ontwikkeld waarin de aangiften en meldingen bij de regiopolitie worden geregistreerd. De politie zorgt ervoor dat ook de meldingen die bij de ADV's zijn binnengekomen in het overzicht worden verwerkt.
Het overleg richt zich in eerste instantie op de afhandeling van alle discriminatie-incidenten in de regio. De voortgang en afdoening ervan wordt gevolgd. Daarnaast kunnen onderwerpen aan bod komen zoals:

- de aansluiting van preventieve gemeentelijke maatregelen en bestuurlijke sancties op de strafrechtelijke mogelijkheden;
- de ontwikkeling van een gezamenlijk beleidsplan of plan van aanpak;
- de evaluatie van de onderlinge samenwerking.

Voor gemeenten kan samenwerking met de RDO's een interessante bron van informatie opleveren. Ook kan de gemeente zelf informatie aanleveren, bijvoorbeeld wanneer zij geconfronteerd wordt met een reeks racistische bekladdingen. Met een zo volledig mogelijk overzicht van discriminatie-incidenten kunnen bepaalde tendensen in een gemeente worden gesignaleerd en kan hier tijdig op ingespeeld worden.

Vraag 13: Waar worden afspraken met betrekking tot de aanpak van discriminatie vastgelegd?

In eerste instantie kunnen de afspraken, tussen wie en op basis waarvan worden vastgelegd in een discriminatienota met de mogelijkheid om later verder beleid te ontwikkelen. Als onderdeel van de doorwerking van het beleid vinden prioriteiten en maatregelen hun weerklank in het beleid van politie, OM en andere partners. In eerste instantie richting interne partners, maar ook richting externe partners kunnen beleidsdocumenten houvast bieden om elkaar aan te spreken en bij de les te houden.

Zodra de aanpak complexer wordt en er meer actoren bij betrokken raken, kan de houvast in de praktijk beperkt worden. Een samenwerkingsverklaring, ondertekend door de deelnemende partijen, kan dan oplossing bieden. Deze verklaring kan de vorm aannemen van een convenant. De convenantpartners geven hiermee aan dat ze ergens voor staan en zich gezamenlijk sterk maken voor de aanpak van discriminatie. Deze schriftelijke vastlegging is symbolisch, maar het bevestigt het enthousiasme van de partijen.

Vraag 14: Hoe kunnen burgers bij de aanpak van discriminatie worden betrokken?

Een belangrijk aspect voor het goed verlopen van de aanpak van discriminatie op lokaal niveau en een groot bereik van een regionale ADV is de betrokkenheid van de bevolking. Burgers moeten op de hoogte zijn van het bestaan van de gemeentelijke aanpak van discriminatie en ze moeten na inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen weten dat ze met meldingen en vragen terecht kunnen bij een ADV. De gemeenten moeten hun aanpak van discriminatie communiceren naar de burger. Wanneer burgers weten dat hun gemeente prioriteit geeft aan het onderwerp discriminatie, dan maakt dit de stap om discriminatie te melden veel toegankelijker. Zo moet het ADV laagdrempelig zijn. Dit betekent dat burgers de ADV altijd moeten kunnen bereiken per internet of telefoon en dat de mogelijkheid bestaat dat er in iedere gemeente op verzoek van burgers intakes worden gehouden.

Colofon

Opdrachtgevers en eindredactie
Mw. mr. J. Overdijk-Francis
Senior adviseur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
www.vng.nl

Mw. mr. N.E.H.W. Zwart-Hendrikx
Coördinerend beleidsmedewerker
mr. M. Derraz
Beleidsmedewerker
Ministerie van BZK – directie Openbaar Bestuur en Democratie
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

drs. R. Krooshof (MPA)
Plv. hoofd/ senior beleidsadviseur CER
Ministerie van VROM/WWI – directie Inburgering en Integratie
Postbus 20951
2500 EZ Den haag
www.minvrom.nl

Samenstelling
SGBO
Onderzoek > Advies > Implementatie
Postbus 10242
2501 HE Den Haag
Natalie Assen, Andrew Britt, Annette van Delft, Riek Lem,
Michelle Rijken, Mirte de Vries

September 2009







